Pamph.
Educat.H.
S.

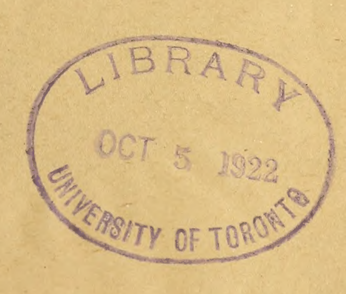
3 1761 09941614 1

Beiträge
zur
Geschichte der staatlichen Aufsicht
über die
Volksschule in Preussen.

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
hohen Rechts- u. Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Greifswald

vorgelegt
von

Egon Schunck





— Winningen 1920. —
Druck von Gebr. Bastian.

Referent: Prof. Dr. Hubrich.

Meinen Eltern
in Dankbarkeit gewidmet.

Literatur-Verzeichnis.

Anschütz: Die Schulaufsicht und die rechtliche Stellung der Volksschullehrer in Preussen, Breslau 1910.

Anschütz: Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, I. Band, Berlin 1912.

Anschütz: Staatsaufsicht und Börsenverwaltung, Verwaltungsarchiv Band 21, 1902.

Anschütz: Zur Entwicklung des öffentlichen Rechts in Preussen im Jahre 1906, Jahrbuch des öffentlichen Rechts I. Band 1904.

Arndt: Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, Berlin 1900.

Arndt: Über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des preussischen Unterrichtswesens, Archiv für öffentliches Recht I. Band, 1886.

Balles: Das Recht der Schulaufsichten in den wichtigeren deutschen Staaten, Würzburger Dissertation 1911.

Brown: Der rechtliche Charakter der städtischen Schuldeputation, Deutsche Juristenzeitung 4. Jahrgang 1899.

Beiträge des preussischen Städtetags zur Handhabung der staatlichen Schulverwaltung gegenüber den Städten, Berlin April 1917.

Bornhak: Preussisches Staatsrecht, Freiburg i. Br. 1891.

Bornhak: Das preussische Unterrichtswesen als Staatsinstitut in rechtsgeschichtlicher Entwicklung, Archiv für öffentliches Recht IV. Band 1888.

v. Bremen: Das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906, Stuttgart und Berlin 1908.

v. Bremen: Die preussische Volksschule, Stuttgart und Berlin 1905.

v. Brauchitsch: Die neuen Preussischen Verwaltungsgesetze, Berlin 1907 und 1918.

Clausnitzer: Geschichte des Preussischen Unterrichtsgesetzes, Berlin 1876.

Dirksen: Besprechung von Rintelen, Preussische Volksschule, Verwaltungsarchiv Band 17 Berlin 1909.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.

Gordon: Der Berliner Schulstreit, Deutsche Juristenzeitung 1904.

Giebe: Die Verordnungen betreffend das gesamte Volksschulwesen in Preussen.

Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Unterrichtswesens in Preussen. Aktenstück mit Erläuterungen aus dem Ministerium der geistigen Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten Berlin 1869.

Gneist: Die staatsrechtlichen Fragen des preussischen Volksschulgesetzes Berlin 1892.

Gossner: Preussisches evangelisches Kirchenrecht Berlin 1914.

Freiherr v. d. Goltz: Die Entwicklung der Selbstverwaltung innerhalb der staatlichen Verwaltung der öffentlichen Volksschule in Preussen, Greifswalder Dissertation, Berlin 1914.

Hauck: Der staatsrechtliche Charakter der höheren Schulen nach preussischem Recht, Leipzig 1914.

Hennig: Das Schulzuchtrecht, Greifswalder Dissertation Berlin 1918.

Hess: Der Kampf um die Schule in Preussen 1872—1906, Cöln 1912.

Hinschius: System des katholischen Kirchenrechts 4. Band, Berlin 1888.

Heppe: Geschichte des deutschen Volksschulwesens, Gotha 1858.

Hubrich: Beiträge zum preussischen Unterrichtsrecht, Hirth's Annalen des Deutschen Reiches, Jahrgang 1907.

Hubrich: Der Legalcharakter der preussischen Universitätsstatuten und die Notwendigkeit eines neuen Universitätsgesetzes, Greifswald 1918.

Hubrich: Der Statutenbegriff im Allgemeinen Landrecht für die preussischen Staaten, Greifswald 1916.

Hubrich: Die Gründung von Universitäten nach preussischem Recht, Hirth's Annalen 1912.

Hubrich: Die reichsgerichtliche Iudikatur und das Prinzip der Einheit des inneren preussischen Staatsrechts, Hirth's Annalen 1908.

Hubrich: Greifswalder Universitätsrecht, Greifswald 1917.

Hildebrand: Verordnungen betreffend das gesamte Volksschulwesen in Preussen, Düsseldorf.

Hatschek: Die rechtliche Stellung der Universitäten nach dem Allgemeinen Landrecht für die preussischen Staaten, Verwaltungsarchiv Band 17 1909.

Harnisch: Der jetzige Standpunkt des gesamten preussischen Unterrichtswesens, Leipzig 1844.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Freiburg 1888, I. Band.

Leidig: Preussisches Staatsrecht, Berlin 1891.

Loening: Die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen und die Schulverbände in Preussen, Jahrbuch des öffentlichen Rechts III. Band 1909.

Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

E. v. Meier: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein-Hardenberg, München u. Leipzig 1912.

G. Meyer: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1910.

Neigebauer: Das Volksschulwesen in den preussischen Staaten, Berlin, Posen, Bromberg 1884.

Preuss: Das städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin 1902.

Preuss: Das Recht der städtischen Schulverwaltung in Preussen, Berlin 1905.

v. Rohrscheidt: Preussisches Volkschularchiv, Zeitschrift für Rechtssprechung und Verwaltung auf dem Volkschulgebiet.

v. Rohrscheidt: Gesetz betr. die Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen vom 28. Juli 1906, Berlin 1913.

v. Rönne: Das Unterrichtswesen des preussischen Staats, Berlin 1854.

v Rönne: Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, Leipzig 1882.

Rintelen: Die Volksschule Preussens in ihrem Verhältnis zu Staat und Kirche, Berlin 1908.

Rehbein & Reincke: Allgemeines Landrecht, Berlin 1889.

Sammlung der Drucksachen des preussischen Hauses der Abgeordneten 1905/06 I. Band, Berlin 1906.

Scheurl: Besprechung von Bierling: Die konfessionelle Schule in Preussen und ihr Recht, Archiv für öffentliches Recht I. Band 1885.

Schneider v. Bremen: Das Volksschulwesen im preussischen Staat, Berlin 1887.

Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig 1897.

Schönborn: Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht, Heidelberger Dissertation 1906.

v. Stengel: Die Organisation der preussischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884.

Seyffarth: Die Dorfschule, Berlin 1867.

Thilo: Preussisches Volksschulwesen, Gotha 1867,

Trautmann: Die städtische Schuldeputation in Preussen und die Ministerialinstruktion vom 26. Juni 1811, Archiv für öffentliches Recht Band 19.

v. Tzschoppe: Die Träger der Volksschullast. Preussisches Verwaltungsblatt Band 28.

Die Verhandlungen im Hause der Abgeordneten über den Gesetzentwurf betreffend die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens, Berlin 1872.

Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preussen.

Einteilung.

I. Kapitel.

Die Summe der Rechte des Staates an der Schule pflegt man in Literatur und Praxis als „Recht der Schulaufsicht" zu bezeichnen.[1]) Dieser Ausdruck hat neuerdings mehrfach Kritik erfahren; er ist als unscharf oder gar unzutreffend bezeichnet worden.[2])

Wenn in den folgenden Ausführungen daher das Verhältnis des preussischen Staates zu der Volksschule in seiner geschichtlichen Entwicklung einer Betrachtung unterzogen werden soll, so ist es notwendig, dass wir uns zunächst über den Aufsichtsbegriff im Verwaltungsrecht Klarheit zu verschaffen suchen.

Der Aufsichtsbegriff setzt auf Seiten des Objekts, das Gegenstand der Beaufsichtigung ist, eine gewisse Selbständigkeit voraus. Eine derartige Selbständigkeit gegenüber dem Staate geniessen die Selbstverwaltungskörper, rechtlich selbständige Persönlichkeiten, deren sich der Staat zur Erfüllung seiner Zwecke bedient. Anders liegen die Verhältnisse dort, wo der Staat die Verwirklichung seiner Aufgaben selbst in die Hand genommen hat, und durch seine unmittelbaren Organe, die Staatsbehörden, Verwaltungstätigkeit ausübt.

Diese Behörden sind „Apparate des Staates, mittels deren er seine Staatsgewalt ausübt", ihre Tätigkeit ist Handeln des Staates. Sie können dem Staat niemals als „selbständig berechtigte Subjekte" gegenübertreten [3]) und deshalb von ihm weder beaufsichtigt werden, noch ihm untergeordnet sein. Wohl aber geniessen die Staatsbehörden in ihrem Verhältnis untereinander, ebenso wie die einzelnen Persönlichkeiten aus denen

[1]) Anschütz Schulaufsicht S. 222.

[2]) Anschütz Lehrbuch S 409; Verwaltungsarchiv I. Seite 533; Loening Jahrbuch S. 129; Preuss Schulverwaltung S. 43, 94; Städt. Amtsrecht S. 296, 307 ff.

[3]) Laband S. 339; vgl. auch Schoenborn a. a. O.

sich die Behörden zusammensetzen, Selbständigkeit, die für eine beaufsichtigende Tätigkeit Raum bietet. Auch diese Aufsicht, die man als „Dienst oder Organaufsicht" bezeichnet, ist echte Aufsicht, der Sprachgebrauch darf nur insoweit als „unsauber" bezeichnet werden, als er von einer Dienstaufsicht des Staates spricht[1]). Anschütz[2]) bestimmt demnach den Aufsichsbegriff einseitig, wenn er sagt, „Aufsicht ist die Gewalt eines höheren Gemeinwesens, vermöge deren dieses die selbstverwaltende Tätigkeit ihm untergeordneter Gemeinwesen in Einklang hält mit seinen Zwecken und Interessen."

Wenig glücklich ist auch die gegensätzliche Gegenüberstellung von Subordination und Aufsicht bei Preuss,[3]) besonders auch weil der Aufsichtsbegriff eine — wenn auch beschränkte — Möglichkeit des Eingreifens und damit ein Verhältnis der Unterordnung voraussetzt.

Zu beachten ist, dass sich das Recht des Staates gegenüber den Selbstverwaltungskörpern grundsätzlich in der beaufsichtigenden Tätigkeit erschöpft, während die „Dienstaufsicht" nur einen „notwendigen, selbstverständlichen Bestandteil" der Leitungs- und Verwaltungstätigkeit der Staatsbehörden bildet.[4])

II. Kapitel.

§ 1.

Carl der Grosse und Ludwig der Fromme hatten versucht Volksschulen zu gründen; diese Versuche blieben aber ohne dauernden Erfolg. Das frühe Mittelalter kennt im übrigen eigentlich nur Gelehrtenschulen, die der Vorbereitung für bestimmte Berufe, besonders für den geistlichen Stand dienten. Diese Schulen waren rein kirchliche Anstalten. Im 13. Jahrhundert führte das Emporblühen der Städte zu einem allgemeinen Bildungsdrang, dem zum Teil von der Kirche — so besonders durch die Lehrtätigkeit der neugegründeten Orden der Dominikaner und Franziskaner — Rechnung

[1]) vgl. Preuss. Schulverwaltung S. 43
[2]) Schulaufsicht S. 223.
[3]) Städt. Amtsrecht S. 296, 307.
[4]) vgl. Schönborn S. 19, 22, 35, 50 ff,

getragen wurde. Bald schritten aber auch die Städte dazu, ohne Mitwirkung der Kirche Schulen zu gründen. Da die Kirche nun auch die Leitung dieser Schulen beanspruchte, entstanden Streitigkeiten, die meistens mit einem Siege der geistlichen Gewalt endigten. Schon darin, dass diese Streitigkeiten im allgemeinen vor den geistlichen Behörden ausgetragen wurden — vielfach gingen sie bis vor den Papst —, lag eine Anerkennung der Rechte der Kirche. Die Rechte, die den weltlichen Behörden bezüglich der Schule zugestanden wurden, erschienen als ihnen verliehene Privilegien.

§ 2.

Mit einem Schlage änderte sich das Verhältnis des Staates zur Schule in den Ländern, in welchen die Reformation eingeführt wurde. Zu diesen gehörte Brandenburg. Die Kirche wurde hier zum Staatsinstitut, die gesamte kirchliche Verwaltung ging auf den Staat über, und mit ihr naturgemäss die Schule. „Das Schulwesen wurde deshalb, weil es bisher ein kirchliches gewesen war und der Staat die gesamte kirchliche Verwaltung übernommen hatte, zu einem staatlichen, ohne dass der Charakter des Schulwesens als eines Zweiges der kirchlichen Verwaltung irgend eine Veränderung erfuhr.“[1])

Gleichzeitig fanden aber durch die Reformatoren Ideen Verbreitung, die die Loslösung der Sehule von der Kirche vorbereiteten.

Über den Stand des Schulwesens in der damaligen Zeit gibt uns die Visitations- und Konsistorialordnung von 1573[2]) Auskunft. In den Städten soll bei jeder Kirche eine Schule sein, in der die Kinder „in guten Künsten“ und der Religion unterrichtet werden. Auf den Dörfern finden wir nur kümmerliche Ansätze einer Schule, wenn bestimmt ist, dass der Küster zweimal in der Woche Unterricht in der Religion erteilen soll.

Die von den Reformatoren verbreiteten Ideen blieben zunächst ohne praktische Auswirkung. Im ganzen 17. Jahrhundert erlitten die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat, Kirche und Schule keine Veränderung

[1]) Bornhak Lehrbuch III. S. 664, Bornhak Archiv S. 101 ff.
[2]) v. Rönne I. 50.

Der Friede von Osnabrück (Artikel V § 31, 32) erkennt die Schule ausdrücklich als Annex der Kirche an.

Wie sehr das Schulwesen damals übrigens im Argen lag, beweist ein Erlass des Kurfürsten vom Jahre 1662, der anordnet, dass „Kirchen und Gemeinden allen Fleiss anwenden sollen, dass hin und wieder sowohl in Dörfern, Flecken als in Städten wohlbestellte Schulen angeordnet würden.“

Im 18. Jahrhundert gelangte der Gedanke zur Verwirklichung, dass das Schulwesen in erster Linie Sache des Staates und keine rein kirchliche Angelegenheit sei. Die dadurch veränderte Stellung der Schule kommt in folgenden Punkten besonders zum Ausdruck:

1) Der Schulzwang — oder vielmehr streng genommen der Unterrichtszwang — wird eingeführt. Dies geschah durch ein Edickt von 1716[1]) und besonders durch ein Edickt vom 28. September 1717[2]).

Nicht mit Unrecht beginnt man vielfach die Geschichte des Volksschulwesens mit dem zuletzt genannten Edikt, denn ohne Zwang ist eine wirkliche Volksschule nicht denkbar.

Der unter Strafandrohung ausgeübte Zwang, den Kindern eine nicht nur auf die notwendigsten Stücke der Religion gerichtete Bildung angedeihen zu lassen, ist der rein kirchlichen Gesetzgebung fremd. Die Visitations- und Konsistorialordnung von 1573 bestimmt nur, dass die Prediger und Pfarrer öffentlich verkünden und vermahnen sollen, dass ein jeder seine Kinder zur Schule schicken soll.[3])

Eine notwendige Folge des Schulzwanges war, dass der Besuch der Schulen auch Andersgläubigen gestattet werden musste, und dass der Staat Massnahmen traf, dass überall Schulen gegründet wurden.

2) Die Schuldotation wird selbständig fundiert und von der kirchlichen getrennt.

---

[1]) Heppe I S. 8.

[2]) v. Bremen Volsschule S. 1, vergl. auch Edickt vom 29. 9. 1736. v. Rönne I S. 60 und General Landschul-Regl. von 1763.

[3]) A. A. Bornhak Archiv Seite 113 vergl. aber Bornhak Lehrb. III S. 676.

Zu nennen sind hier zunächst die principia regulativa für die Provinz Preussen vom 30. Juli 1736[1]) und die Verordnung vom 2. Januar 1738 für die Kur- und Neumark. Beide Gesetze legen in verschiedener Form unter Ausserachtlassung von konfessionellen Unterschieden der Gemeinde Schullasten auf[2]).

3) Die Schulgesetzgebung erfolgt getrennt von der kirchlichen Gesetzgebung.

Ein besonderes Schulgesetz ist vor allem das berühmte General-Landschulreglement Friedrich des Grossen vom 12. August 1763.[3])

4) Die Verwaltung des Schulwesens wird allmählich von der kirchlichen Verwaltung getrennt. Als solche Trennung ist in erster Linie die Schaffung des Oberschulkollegiums im Jahre 1787 zu bezeichnen, das Zentralbehörde für das Unterrichtswesen wurde.[4])

Nicht zugestimmt werden kann der Ansicht von Bornhak[5]), dass diese Neugründung in dem vorgenannten Sinne bedeutungslos und nur aus persönlichen Gründen zu erklären sei, indem man dem frciheitlich gesinnten Minister Zedlitz, der damals Chef des geistlich lutherischen Departements war, den Einfluss auf das Schulwesen entziehen wollte. Vielmehr ging der Antrag auf Gründung des Oberschulkollegiums gerade von Zedlitz aus; auch spricht der Geist, in dem die dem Oberschulkollegium erteilte Instruktion gehalten ist, gegen die Annahme von Bornhak.[6])

Die veränderte Stellung der Schule zu Staat und Kirche findet Ausdruck in den schulrechtlichen Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts. Schon die Entstehungsgeschichte der in Frage kommenden Paragraphen ist in diesem Sinne bedeutsam.

---

1) Abgedruckt Neigebauer S. 1,

2) Bornhak Archiv S. 111.

3) Abgedruckt von Rönne I. S. 64. Schneider von Bremen III. S. 674.

4) Vergl. Instruktion für das errichtete Oberschulkollegium vom 22. Februar 1787 von Rönne I. S. 76.

5) Bornak Archiv S. 130.

6) vergl. hierzu Heppe III. S. 48. Klausnitzer S. 134. Thilo S. 48.

In den ersten Entwürfen des Gesetzes waren die schulrechtlichen Bestimmungen als ein Abschnitt des Titels: „Ueber die Rechte der Kirche und des geistlichen Standes“ behandelt. In einem dieser Entwürfe sind folgende Paragraphen enthalten:

„Ohne Wissen und Genehmigung der geistlichen Obern sollen keine Schulanstalten errichtet werden.“

„Alle Schulanstalten sind der Aufsicht der geistlichen Obern der Diezöse oder des Distrikts unterstellt.“[1])

Diese Vorschläge wurden aber verworfen, das Schulrecht wurde unter einem selbständigen Titel behandelt und die der Kirche zugedachten Rechte wurden dem Staat zugesprochen, indem man in den angeführten Sätzen an Stelle der geistlichen Obern den Staat setzte.

Vorausgestellt wurde diesen Bestimmungen der Satz: „Schulen sind Veranstaltungen des Staates . . . .“ Dieser unglückselige Satz ist, aus dem Zusammenhang herausgerissen, unendlich oft zitiert und viel umstritten worden. Vor allem hat der Staat sich lange Zeit an ihn geklammert, um ihn als Titel für seine Rechte auf die Schule zu benutzen und in Wissenschaft und Praxis hat man die Schule auf Grund dieses Satzes vielfach kurzer Hand zur „Staatsanstalt“ erklärt.[2]) Demgegenüber ist mit Recht darauf hingewiesen worden, dass der folgende Paragraph des Allgemeinen Landrechts lautet: Dererlei Anstalten sollten nur mit Vorwissen und Genehmigung desStaates gegründet werden.[3]).

Der Streit der geführt worden ist, war vielfach

---

[1]) vergl. Hatscheck A. a. O. S. 319.

[2]) vergl. von Rönne I S. 221; Thilo S. 49; Meyer I S. 214; Hauck S. 60; Kausnitzer S. 37. Auch in den Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts ist die Schule häufig als „Staatsanstalt“ bezeichnet. (Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Band 24 S. 125, Band 28 S. 176, Band 37 S. 120, 187). Die Rechtssprechung des Oberverwaltungsgerichts ist aber hier wie überhaupt im Schulrecht schwankend (man vergl. z. B. Entscheidung v. 7. März 1913 und vom 12. März 1895 Band 28 S. 155; letztere Entscheidung bezeichnet die städtischen Schulen als „Kommunalanstalten“).

[3]) vergl. Löning Jahrb. S. 70; Rintelen S. 191; Preuss Städt. Amtsrecht S. 237; vergl. auch die Verhandlungen im Abgeordnetenhause 1871.

ein Streit um Worte. Um richtig zu verstehen, was das Gesetz sagen will, wenn es die Schule als „Veranstaltung“ des Staates bezeichnet, muss man die rechtlichen Beziehungen zwischen Staat und Schule genau untersuchen, wie sie damals bestanden und wie sie sich insbesondere aus den übrigen schulrechtlichen Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts ergeben.

Paragraph 9 der landrechlichen Schulbestimmungen besagt: „Alle öffentlichen Schulen und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht des Staates und müssen sich den Prüfungen und Visitationen desselben zu allen Zeiten unterwerfen.“

Die Tätigkeit der sich mit dem Schulwesen befassenden Behörden wird in den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen der landrechtlichen wie vorlandrechtlichen Zeit vielfach als Fürsorge, Direktion, Aufsicht, Obsicht oder Oberaufsicht bezeichnet.[1])

Die Tätigkeit all dieser Behörden erschöpft sich aber, wie die Bestimmungen zeigen, nicht in einer beaufsichtigenden Tätigkeit, sie ist keine Aufsicht in dem Sinne der Überwachung der selbständigen Tatigkeit eines selbständigen Rechtssubjekts, sie ist vielmehr eine Dienstaufsicht und Leitung des Schulbetriebes. Die Behörden sind die Vorgesetzten der Schulmeister, sie haben die nötigen Anordnungen zur Durchführung der erlassenen Bestimmungen zu treffen, sie geben den Lehrern Anleitung, was und wie sie zu unterrichten haben, und die Lehrer haben ihnen in allen Stücken Gehorsam zu leisten.

Diese Leitung liegt zwar in vielen Instanzen in der Hand von Geistlichen, und dadurch blieb der tatsächliche Einfluss der Kirche auf die Schule gewahrt. Rechtlich ist die Tätigkeit der Geistlichen als Schulbehörden aber von ihrer kirchlichen Tätigkeit zu trennen, und wenn der Kirche, — auch die Organe der katholischen Kirche waren ursprünglich als Staatsbehörden in den Staatenorganismus eingegliedert worden —

---

[1]) Vergl. Reskr. vom 28. 4. 1778, Neigebauer S. 1, Generallandschul-Regl., Schulregl. v. 1765 und 1801, Instruktion für das Oberschulkollegium abgedr. bei von Rönne.

durch das Allgemeine Landrecht in gewissen Grenzen Selbstständigkeit verliehen wird, so wird die Stellung der Geistlichen als Schulaufsichtsbeamte hiervon nicht berührt.

Der Schwerpunkt der örtlichen Leitung der Schule liegt nach Allgemeinem Landrecht bei der Gerichtsobrigkeit,[1]) also bei einer weltlichen Behörde.

Der Gedanke nun, dass die zwischen dieser Instanz und dem Oberschulkollegium eingeschobenen Behörden nicht wie diese beiden Behörden als Staatsorgane sondern im Auftrag der Kirche handeln, ist eine staatsrechtliche Unmöglichkeit.[2]).

Für die gegenteilige Ansicht hat man zu Unrecht eine Stütze in der Instruktion für das Oberschulkollegium zu finden geglaubt, weil diese von einem „Oberaufsichtsrecht“ des Staates über die Schule spricht.[3]). Es ist zwar richtig, dass das Wort „Oberaufsicht“ vielfach in dem Sinne gebraucht wurde, dass man damit die Überwachungsbefugnisse des Staates gegenüber der Kirche bezeichnete [4]) dies ist aber keineswegs immer der Fall gewesen. Dass das Wort „Oberaufsicht“ auch einfach in demselben Sinne wie „Aufsicht“ gebraucht wurde, beweist z. B. das Schulreglement von 1801, welches von einer „Oberaufsicht“ des Pfarrers über die Schule spricht.[5])

Sache des Oberschulkollegiums ist nach der Instruktion von 1787 auch gar nicht nur eine Oberaufsicht in einem derart beschränkten Sinne, vielmehr hat dasselbe das Schulwesen „einzurichten“, und tatsächlich hat das Oberschulkollegium dies auch im Sinne der damaligen Zeit getan, d. h. es hat das Schulwesen in der kleinlichsten Weise geleitet.

Dafür dass die Schule in jener Zeit nicht mehr als Annex der Kirche angesehen wurde, lassen sich auch

---

[1]) Unter Gerichtsobrigkeit ist in den Städten der Magistrat, auf dem Lande die Gutsherrenschaft zu verstehen.
[2]) vergl. d. Ausf. v. Gneist in den Verhandl. d. Abg. H. S. 146
[3]) vergl. Rintelen a. a O.
[4]) vergl. Schönborn S. 5
[5]) vergl. § 9 des Regl. von Rönne I. S. 151

andere Beweise anführen. Suarez bezeichnet die Schule in der revisio monitorum zum Allgemeinen Landrecht als „Polizeianstalt"[1]. Die kirchlichen Angelegenheiten sind aber niemals zur Polizei gerechnet worden, auch da nicht, wo der Staat die gesamte kirchliche Verwaltung übernommen hatte[2].

In einem Bericht des Oberkonsistoriums aus dem Jahre 1799 wird „zur Bekämpfung des nur zu sehr verbreiteten Irrtums aufgefordert, als ob die Schulen zunächst Sache einzelner Religionsparteien wären", denn es sei unleugbar, dass die Schulen als Institute des Staates und nicht einzelner Confessionen zu betrachten seien[3].

Die sich hieraus ergebende rechtliche Stellung der Geistlichen als Schulaufsichtsbeamten findet Ausdruck in der Regierungsinstruktion von 1817, wenn dort gesagt ist, dass die Geistlichen, die Superintendenten und die mit ihnen in gleicher Kategorie stehenden höheren Geistlichen anderer Konfessionen den Regierungen untergeordnet sind, und diese nötigenfalls den gesetzlichen Zwang und Strafverfügungen gegen sie zur Ausführung bringen können.

Besonders geregelt ist im Allgemeinen Landrecht die Anstellung der Lehrer. Sie ist nach diesem Gesetz in der Regel Sache der Gerichtsobrigkeit. Die Gesetze in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts weisen die Bestellung der Schulmeister gleichfalls der Aufsichtsbehörde zu, so die Schulordnung von 1713 dem Inspektor oder pastor loci[4], ein Reskript vom 28. April 1738 dem Erzpriester oder Prediger[5]. Wenn im Generallandschul-Reglement besagt ist, dass die adeligen und anderen Patrone in ihrem Recht, die Schulmeister zu erwählen und zu bestellen, ungekränkt belassen werden sollen, so handelt es sich hier um Privilegien; dem Staat verblieb ein massgebender Einfluss darauf, welche Persönlichkeiten ein Schulmeisteramt erhielten, denn die „Zulassung" zum Amte erfolgte durch die Pfarrer und

---

[1] vergl. Schneider von Bremen S. 1 Band II und S. 28 Band II; vergl. auch Hubrich Hirth's Annalen 1908 S. 654.

[2] Bornhak Lehrb. III. S. 121.

[3] Thilo S. 58.

[4] von Rönne I. S. 57.

[5] Neigebauer S. 3.

nur solche Persönlichkeiten durften zugelassen werden, die ihre Geeignetheit in einem Examen vor dem Schulinspektor nachgewiesen hatten.[1])

Nicht dagegen vom Staate übernommen wird die Schullast.

Wir haben oben einige Gesetze erwähnt, durch welche die Schullast der Gemeinde aufgebürdet wurde, das Allgemeine Landrecht legt sie der Gesamtheit der Familienväter jeden Ortes — und zwar ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses — auf[2]).

Dem Träger der Schullast steht auch die Verwaltung des Schulvermögens und Schulgebäudes zu.

Das Allgemeine Landrecht bestimmt in dieser Beziehung, dass Schulgebäude, Grundstücke und das übrige Schulvermögen dieselbe rechtliche Stellung haben wie Gebäude, Grundstücke und Vermögen der Kirche. Dem Staat bleibt in diesen Beziehungen nur ein Aufsichtsrecht[3])

Auf Grund dieser rechtlichen Verhältnisse kann man die Schule nicht als „Veranstaltung" oder „Anstalt" des Staates bezeichnen, wenn man mit diesem Wort, wie es vielfach geschehen ist, den Sinn eines Eigentums oder unbeschränkten Verfügungsrechts verbindet. Eine solche Auslegung des vom Allgemeinen Landrecht verwendeten Ausdrucks „Veranstaltung" entspricht m. E. aber auch durchaus nicht dem Sprachgebrauch, vielmehr meint man, wenn man von Veranstaltungen" spricht, etwa dasselbe, wie wenn man von „Organisationen" sprechen würde, und in diesem Sinne dürfte der Ausdruck „Veranstaltungen" sehr wohl auf das Verhältnis zwischen Staat und Schule nach Allgemeinem Landrecht passen. Was den Begriff „Anstalt" angeht, so setzt man ja wohl heute allgemein Eigentumsrechte voraus, wenn man diesen Begriff verwendet. Dass dieser Begriff ursprünglich aber eine nicht so weitgehende Bedeutung hatte,

---

[1]) vergl. Generallandschul-Regl. §§ 13, 14.

[2]) Auch nach den Schulreglements von 1765 und 1801 für das kath. Schlesien (abgedruckt bei von Rönne) haben die bürgerliche Gemeinde und Gutsherrschaft „von welcher Religion sie sei" die Schullast zu tragen.

[3]) vergl. Allgem. Landrecht II. 11 § 170 ff. II, 12 § 18 ff.

beweist z. B. der Ausdruck „Anstalten treffen". In demselben Sinne, nämlich etwa gleichbedeutend mit Veranstaltungen, ist das Wort Anstalt u. a. auch in dem Schulreglement von 1765[1]) § 25 gebraucht, wo von den zum Besten der Untertanen abzielenden „Anstalten und Verordnungen" die Rede ist.

III. Kapitel.

§ 1.

Der Staat hatte durch seine das Schulwesen betreffenden Massnahmen in historisch begründete Rechte der Kirchen eingegriffen. Wenn auch trotz dieser Veränderung der kirchliche Einfluss in der Schule gross blieb — die Schule blieb eine konfessionelle[2]); kirchliche Organe wurden in erheblichem Umfang auf Grund gesetzlich übernommener Verpflichtung vom Staate mit der Schulaufsicht betraut, und die Erziehung zum Christentum wurde vom Staat als eine der wichtigsten Aufgaben des Staates und mithin auch der Schule betrachtet —[3]) so hatte der Staat sich doch durch seine Neuerungen in erheblichen Widerspruch mit der Auffassung sowohl der evangelischen wie der katholischen Kirche gesetzt. Wenn der Konflikt, der aus diesem Gegensatz notwendig entstehen musste, erst verhältnismässig spät zum Ausbruch kam, so mag dies hauptsächlich daran gelegen haben, dass zunächst in der Praxis nur wenig von dieser Aenderung zu spüren war, zumal sich die Auffassung von Staat und Kirche über

---

[1]) Schneider von Bremen III S. 698.

[2]) Die dies bestreitenden Ausführungen von Gneist sind in Bierling: „Die konfessionelle Schule in Preussen und ihr Recht" widerlegt.

[3]) 1722 schrieb der preussische König: „Wenn ich baue und verbessere das Land und mache keine Christen, so hilft mir alles nichts". (Thilo S. 19) und Stein etwa 100 Jahre später: „Damit aber alle diese Einrichtungen (die Staatsorganisationen) ihren Zweck, die innere Entwicklung des Volkes vollständig erreichen und Treue und Glauben, Liebe und Treue zum König und Vaterland in der Tat gedeihen so muss der religiöse Sinn des Volkes neu belebt werden" (Harnisch S. 8); gleicher Geist spricht aus den Einleitungsworten aller Schulgesetze des 18. Jahrhunderts.

die Stellung der Religion in der Schule in wesentlichen Punkten deckte; auch lag das Schulwesen in der Praxis noch gar sehr im Argen, sodass Staat und Kirche wohl in gleicher Weise froh waren, wenn überhaupt etwas geleistet wurde. Dies änderte sich bald nach Beginn des 19. Jahrhunderts; der Staat begann die Konsequenzen aus seinen Rechten zu ziehen, insbesondere wurde durch die Stein-Hardenbergischen Reformen die Schulverwaltung in weitgehendem Masse von der kirchlichen Verwaltung getrennt. Infolgedessen entstanden alsbald Reibungen, die zunächst in Einzelstreitigkeiten zum Ausdruck kamen[1]).

§ 2.

Scharf zutage traten die Gegensätze bei den Vorarbeiten zu dem allgemeinen Unterrichtsgesetz und bei Beratung der Verfassungsentwürfe in den Jahren 1848 bis 1850. Die Auffassung der katholischen Kirche, die besonders von der des Staates abweicht, ist niedergelegt in den Denkschriften der deutschen Bischöfe von 1848 (Würzburger Bischofsversammlung) und der preussischen Bischöfe von 1849[2]). In diesen Denkschriften wird die massgebende Leitung der Jugenderziehung und das Bestimmungsrecht über jedweden Unterricht für die Kirche gefordert. Bei Beratung der Verfassungsentwürfe wurde unter Einschränkung dieser Forderung ein vom Staat unabhängiges Mitaufsichtsrecht der Kirche über die Schule oder wenigstens eine Teilnahme an der örtlichen Leitung der Volksschule verlangt. Diese Anträge wurden aber als nicht in das System (nämlich einer rein staatlichen Schulaufsicht) passend abgelehnt[3]).

Ebenso fand auch eine extrem entgegengesetzte Richtung, die die Schulen unter Aufsicht „eigener", vom Staate ernannter Behörden stellen, mithin die Geistlichen von der Heranziehung zur Schulaufsicht überhaupt ausschliessen wollte, Ablehnung, und so wurde in die endgültige Verfassung unter Artikel 23 die Bestimmung aufgenommen: „Alle öffentlichen und

---

1) Beispiele bei von Rönne I. S. 222.
2) Hinschius IV S. 575 ff.
3) Anschütz Lehrb. S. 404.

privaten Unterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht vom Staate ernannter Behörden“. Der Staat hat mithin nach der Verfassung die Möglichkeit, jedoch keine Verpflichtung, Geistliche zur Schulaufsicht heranzuziehen.

Dass man in diesem Artikel unter „Aufsicht“ die Verwaltung der inneren Schulangelegenheiten — bezüglich der äusseren gelten Besonderheiten auf die später zurückzukommen ist — verstanden wissen wollte, beweisen die Materialien[1]). Gegenteiliges geht auch nicht daraus hervor, dass unter dieses Aufsichtsrecht auch die Privatschulen fallen, vielmehr stehen dem Staat in inneren Angelegenheiten auch bei den Privatanstalten Leitungsbefugnisse zu[2]).

Die schulrechtlichen Bestimmungen der Verfassung schliessen mit dem Art. 26, der lautet: „Ein besonderes Gesetz regelt das gesamte Unterrichtswesen“. Es unterliegt m. E. keinem Zweifel, dass es dem Willen des Gesetzgebers sowie dem Wortlaut und Sinn dieses Artikels entspricht, dass die in den Artikeln 20 bis 25 ausgesprochenen Grundsätze als Grundlagen für dieses Gesetz zu betrachten sind, dessen baldigstes Zustandekommen man für selbstverständlich hielt, und dass sie bis zum Erlass dieses Gesetzes keine praktische Bedeutung haben sollten. Diesen Standpunkt hat bei den Beratungen auch die Regierung eingenommen. Am 20. November 1849 sagte der Minister Ladenberg in der II. Kammer[3]) „. . . wenn gleich nach einer richtigen Auslegung der V. U. anzunehmen ist, dass sämtliche Bestimmungen über den Unterricht (da diese erst durch ein Unterrichtsgesetz geregelt werden sollen) augenscheinlich noch nicht und nicht eher ins Leben treten können, als bis dieses Unterrichtsgesetz publiciert worden ist“. Es erhoben sich jedoch Zweifel, und besonders leitete man im Volk aus den Artikeln 20 bis 25 sofort Rechte her, so z. B. den Anspruch auf unent-

---

1) Anschütz Lehrbuch. S. 415.
2) vergl. A. K. O vom 10. 6. 1834 und Instrukt. hierzu vom 31. 12. 1839 besonders § 7 (Abschn. I), von Rönne I S. 293.
3) vergl. Hubrich Greifswalder Universitätsrecht S. 55, Sten. Ber. S. 1261.

geltlichen Unterricht. Unter die Übergangsbestimmungen wurde deshalb der Artikel 112 aufgenommen, der besagt: „Bis zum Erlass des im Artikel 26 vorgesehenen Gesetzes bewendet es sich hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen". Eine völlige Suspension der schulrechtlichen Verfassungsartikel kann nach Einfügung dieser Bestimmung nicht wohl in Zweifel gezogen werden.

Die Verfassung hat auf Grund dieser Bestimmung in schulrechtlicher Beziehung ebensowenig Geltung, als wenn sie „überhaupt nicht geschrieben wäre"[1]. Die Auffassung, dass die Artikel 20—25 nur soweit suspendiert seien, als es zu ihrer Verwirklichung noch des Erlasses des in Art. 26 verhiesenen Unterrichtsgesetzes bedürfe, dass also die Artikel, welche „in sich geschlossene Grundsätze" aussprechen, von der Suspension nicht betroffen würden, ist mithin abzulehnen. Sie ist vertreten besonders in einem Beschlusse des Staatsministeriums vom 31. Oktober 1868[2], der zu dem Ergebnis kommt, dass sich die Suspension nur auf die Art. 24 und 25 beziehe[3].

Mit der hier vertretenen Ansicht stimmt die Rechtsprechung des Obertribunals überein[4].

Wie bereits erwähnt wurde, rechnete man bei Beratung der Verfassung mit dem unmittelbaren Bevorstehen eines das gesamte Unterrichtswesen regelnden Gesetzes und unter diesem Eindruck sind die Artikel formuliert und die Beschlüsse gefasst worden. Die Möglichkeit einer Spezialgesetzgebung ist gar nicht erörtert worden. Nun gingen die gehegten Erwartungen nicht in Erfüllung und man sah sich vor die zwingenden Notwendigkeit gestellt, von der Spezialgesetzgebung Gebrauch zu machen. Wenn schon überhaupt der Ent-

---

[1]) Bornhak Archiv S. 138, Lehrb. III S. 673, vergl. auch Hubrich Hirth's Annalen 1912 S. 665, Entsch. des Obertribunals Bd. 73 S. 406 ff.

[2]) Abgedr. bei Schneider von Bremen I S. 889, Rintelen S. 103, im gleichen Sinne H. Schulze Pr. Staatsrecht II S. 556, von Rönne Pr. Staatsrecht 4. Aufl. S. 451, 452 anders dagegen a. a. O. Anm. 6 S. 473.

[3]) vergl. auch sten. Ber. d. Abg. Hauses 1864 S. 592.

[4]) vergl. z. B. Entsch. B. 73 S. 406, B. 80 S. 377.

stehungsgeschichte eines Gesetzes bei seiner Auslegung keine entscheidende Bedeutung beigelegt werden darf, so ist dies besonders hier unrichtig, wo es sich um Möglichkeiten handelt, die bei Abfassung des Gesetzes nicht in Rechnung gestellt waren. Man wird sich daher bei Untersuchung der Frage, ob die Verfassung eine Spezialgesetzgebung auf dem Gebiet des Unterrichtswesens zulässt, in erster Linie an das Gesetz selbst zu halten haben. In der Praxis ist die Frage, ob die Verfassung eine Spezialgesetzgebung zulässt, verschieden beantwortet worden. Im allgemeinen — so auch bei dem Schulaufsichtsgesetz von 1872 — haben die gegen eine Spezialgesetzgebung laut werdenden Bedenken keine Beachtung gefunden, nur das Gesetz betreffend die Anstellung und das Dienstverhältnis der Lehrer und Lehrerinnen in den öffentlichen Volksschulen der Provinz Posen und Westpreussen vom 15. Juli 1886 ist trotz des Widerspruchs der Staatsregierung in Form einer Verfassungsänderung angenommen worden[1]. Die Zulässigkeit der Spezialgesetzgebung ohne Änderung der Verfassung hat man in der Weise begründet, dass man sagte, Artikel 26 sei nicht streng wörtlich zu verstehen, er wolle nur sagen, „dass überhaupt eine gesetzliche Regelung dieses Gebietes zu erfolgen habe“[2]. Dieser Ansicht ist die Wissenschaft zum Teil gefolgt[3]. Ihr kann jedoch nicht zugestimmt werden; sie tut dem Wortlaut der Verfassung, die klar und deutlich von einem besonderen Gesetz redet, welches das gesamte Unterrichtswesen regeln soll, Gewalt an. Eine Spezialgesetzgebung in Ausführung des Artikel 26 ist mithin mit der Verfassung nicht in Einklang zu bringen.

Dagegen lässt der Artikel 112 sehr wohl eine Spezialgesetzgebung zu, allerdings nicht in Ausführung der Verfassung, sondern in Fortführung der vorkonstitutionellen Gesetzgebung, wenn er bestimmt, dass es bis zum Erlass des nach Artikel 26 vorgesehenen Unterichtsgesetzes, „bei den jetzt geltenden gesetzlichen Be-

---

[1]) vergl. Anschütz S. 400.

[2]) Abg. Schiffer H. d. Abg. Stenogr. B. 1906 S. 4131, vergl. auch Verhandl. im Abg. H. über d. Schulaufs. Gesetz 1871.

[3]) Anschütz S. 490 ff., Arndt Archiv S. 531, Loening Jahrb. S. 79.

stimmungen" verbleiben soll. Den Gegnern dieser Auffassung ist zunächst vorzuhalten, dass die unbestimmte Fassung des Artikel 112 jedenfalls viel eher ein Recht zu einer derartigen Auslegung gibt, als der klare Wortlaut des Artikel 26 zu einer Zulassung der Spezialgesetzgebung in Ausführung der Verfassung, aber man muss m. E. weiter gehen und sagen, wenn man die Bestimmung des Artikel 112 dahin auslegt, dass sie nur die zur Zeit der Verfassungsgebung gerade in Kraft befindlichen Gesetze habe, aufrechterhalten wollen, so gibt man ihr eine einengende Auslegung, zu der der Wortlaut in keiner Weise eine Handhabe bietet. Der Art. 112 hält also bezüglich des Unterrichtswesens alle gesetzlichen Bestimmungen, das heisst den bestehenden Rechtszustand, nicht alle auf das Unterrichtswesen Bezug habenden Gesetze, aufrecht, mithin auch die allgemeinen für das Zustandekommen von Gesetzen gültigen Grundsätze[1]. Dass dieses Ergebnis von allgemeinen Gesichtspunkten aus betrachtet kein voll befriedigendes ist, insofern der König auf dem Gebiete des Unterrichtswesens vorläufig als berechtigt betrachtet werden muss, Gesetze entgegen den Bestimmungen der Verfassung ohne Mitwirkung der Volksvertretung zu erlassen, ist zuzugeben. Ebenso, dass man sich bei Abfassung des Artikels über diese Konsequenzen nicht klar war. Aber derartige Ueberlegungen können für die Auslegung eines Gesetzes, wie oben bereits gesagt, nicht massgebend sein[2].

[1]) Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Arndt, (Archiv S. 512) allerdings durch eine Beweisführung, der nicht zugestimmt werden kann, vergl. dagegen Hubrich Annalen 1907 S. 90 ff. Hubrich Greifswalder Universitätsrecht S. 55 ff. Legalcharakter S. 100 ff. Annalen 1912 S. 664, a. A. bes. Anschütz Lehrb. S. 371, 497, Jahrbuch a. a. O. Zu dem hier vertretenen Ergebnis muss auch die oben citierte Auffassung von Bornhak führen. Vergl. ferner noch Loening Jahrb. S. 178.

[2]) vergl. Anschütz Jahrb. 1907 S. 203, der in Bekämpfung der hier vertretenen Auffassung derartige Momente viel zu sehr in den Vordergrund rückt. Dass die Staatsregierung es unterlassen hat, sich auf der „absolutischen Insel", die ihr verblieben war, zu tummeln, ist kein Beweis für deren Nichtvorhandensein. Im übrigen sei bemerkt, dass de lege ferenda die Wissenschaft von der Praxis lernen soll, dass es de lege late aber umgekehrt ist.

Im übrigen führt der abgelehnte Weg, wie das auch verschiedentlich betont worden ist[1]), gleichfalls zu keinem voll befriedigenden Ergebnis, denn eine Ausführung nur einzelner der immerhin doch ein geschlossenes Ganzes bildenden Grundsätze der Verfassung ist eigentlich eine recht bedenkliche Art der Ausführung[2]).

§ 3.

Eine Verfassungsverletzung ist demnach in dem sogenannten „Schulaufsichtsgesetz" von 1872, von dem nunmehr zu sprechen sein wird, nicht zu erblicken.

Die Beratung dieses Gesetzes führte zu einer lebhaften Debatte über die Rechte, die Staat und Kirche nach den bestehenden Gesetzen besonders auch nach dem Allgemeinen Landrecht an der Schule zustehen, wie überhaupt über die grundsätzliche Stellung von Staat und Kirche zur Schule. Auf letzteres Problem einzugehen, liegt nicht im Rahmen dieser Arbeit. Nur die Bedeutung des Gesetzes in verwaltungsrechtlicher Beziehung, die nicht immer eine richtige Beurteilung erfahren hat, soll einer kurzen Betrachtung unterzogen werden.

Die beiden ersten Paragraphen des Gesetzes lauten:

§ 1. Unter Aufhebung aller in einzelnen Landesteilen entgegenstehenden Bestimmungen steht die Aufsicht über alle öffentlichen und privaten Erziehungsanstalten dem Staate zu.

Demgemäss handeln alle mit dieser Aufsicht betrauten Beamten und Behörden im Auftrag des Staates.

§ 2. Die Ernennung der Lokal- und Kreisschulinspektoren und die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke gebührt dem Staate allein. Der vom Staate den Inspektoren der Volksschule erteilte Auftrag ist, sofern sie dies Amt als Neben- oder Ehrenamt verwalten, jederzeit

---

[1]) vergl. Verhandl. im Abg. H. 1871,

[2]) vergl. hierzu Verfügung der Regierung vom 27. 2. 1871. bei Schneider von Bremen I S. 75.

widerruflich. Alle entgegengesetzten Bestimmungen sind aufgehoben"[1]).

Das Gesetz versteht unter „Schulaufsicht" die gesamte Verwaltung des Schulwesens bezüglich der inneren Angelegenheiten. Dass die Leitung der äusseren Angelegenheiten nicht mit einbegriffen ist, geht aus § 3 des Gesetzes hervor, der die den Gemeinden zustehende Teilnahme an der Schulaufsicht u n d den Art. 24 V. U. (d. h. also u. a. die Leitung der äusseren Angelegenheiten durch die Gemeinden) aufrecht erhält.

Der im Paragraphen 1 ausgesprochene Grundsatz war, wie wir festgestellt haben, bereits im Allgemeinen Landrecht enthalten und hat insofern neues Recht nicht geschaffen. Er kam dort allerdings nur unklar zum Ausdruck und mancherlei Bestimmungen und tatsächliche Verhältnisse standen zu ihm in einem wirklichen oder scheinbaren Widerspruch[2]). Der Rechtszustand war auch insofern unsicher, als es sehr bestritten war, ob das Allgemeine Landrecht in den später erworbenen Gebietsteilen Geltung hatte[3]).

---

[1]) Schneider von Bremen I S. 1.

[2]) vergl. z. B. Gesetz das christliche Volksschulwesen betr. Hannover 26. 5. 1845, nach dem die Aufsicht über den Unterricht in den Volksschulen „den Pfarrern und den zuständigen kirchlichen Behörden überlassen bleibt" (Schneider von Bremen III S. 735), die Kirchenordnung für die evangelischen Gemeinden der Provinz Westfalen und der Rheinprovinz, die in § 117 bestimmten, dass die Erziehung der Jugend zur christlichen Erkenntnis und Frömmigkeit in der Schule unter der Aufsicht der Kirche steht (von Rönne I S. 203), die Instruktion für die Generalsuperintendenten vom 21. Mai 1829, nach der dieselben ihr Augenmerk auf die Elementarschulen „als Vorbereitungsanstalten" für die Kirche zu richten haben.

[3]) Eine ausdrückliche Einführung des Allgemeinen Landrechts ist in diesen Gebietsteilen — von einigen unbedeutenden Ausnahmen abgesehen — nicht erfolgt. Das sogenannte „Prinzip der notwendigen Einheit des inneren Staatsrechts" hat in Wissenschaft und Praxis eine sehr verschiedene Beurteilung erfahren (vergl. Hubrich Hirth's Annalen 1908, Brauchitsch Verwaltungsgesetze I S. 223). Was speziell die schulrechtlichen Grundsätze des Allgemeinen Landrechts angeht, so finden sich in einem Bande der Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts zwei einander widersprechende Entscheidungen. Bd. 21 Seite 40 wird festgestellt, dass die im Allgemeinen Landrecht niedergelegten schulrechtlichen Grundsätze auch ausserhalb seines sonstigen Gebiets Geltung haben, während S. 217 ein allgemeines, gleiches Schulrecht für die ganze Monarchie abgelehnt und eine Anwendbarkeit der landrechtlichen Grundsätze im Gebiet des franz. Rechts verneint wird.

Paragraph 2 des Gesetzes bringt dagegen eine „prinzipielle“[1]) Änderung des bisherigen Rechtszustandes. Bisher war der Staat gesetzlich verpflichtet gewesen, sich zur Ausübung der Schulaufsicht in den unteren Instanzen Geistlicher zu bedienen. Diese notwendige Verbindung wird durch das Gesetz gelöst; es steht nunmehr im freien Ermessen des Staates, ob und inwieweit den Kirchen ein tatsächlicher Einfluss auf die Schulen gegeben wird durch Heranziehung der Geistlichen zur Schulaufsicht.

IV. Kapitel.

§ 1.

Bereits nach den Schulgesetzen des 18. Jahrhunderts war „Deputierten aus der Gemeinde“ und den Gemeindeorganen eine Mitwirkung in Schulangelegenheiten zugewiesen. Die Tätigkeit der ersteren stellte sich als eine ehrenamtliche Heranziehung von Laien zu der unmittelbaren Staatsverwaltung dar, auf die der — politische nicht juristische — Begriff der sogenannten staatlichen Selbstverwaltung anzuwenden ist; was die letzeren betrifft, so ist zu beachten, dass in dem Polizeistaat des 18. Jahrhunderts für eine Selbständigkeit der Gemeinden kein Platz war. Die Gemeindeorgane sind ebenso wie der „allmächtige Gutsherr“ in jener Zeit nur ausführende Organe des Staates, ihre Verwaltung ist unmittelbare Staatsverwaltung[2]).

Eines der ersten Gebiete, auf denen diese Grundsätze des Polizeistaates durchbrochen werden, ist die Verwaltung des Schulvermögens und des Schulgebäudes, die der Gemeinde bezw. der besonders zu diesem Zweck gebildeten Schulgemeinde (Schulsocietät) zur Selbstverwaltung übertragen wurde.

In ein neues Stadium trat die Frage der Beteiligung der Gemeinde an der Schulaufsicht, als im Jahre 1808 den Städten das Recht der kommunalen Selbst-

---

[1]) Erl. vom 18. 5. 1873 abgedr. bei Schneider von Bremen.

[2]) vgl. Bornhack II S. 114, S. 184, Loening Lehrb. S. 143 ff., Preuss, Städt. Amtsrecht S. 29 ff., „Trautmann S. 560. (Letzterer spricht v. einer Verstaatlichung der Stadt“).

verwaltung verliehen wurde. Bezüglich der Schulangelegenheiten bestimmt § 179 der Städteordnung: „Zur Geschäftsverwaltung in Deputationen und Kommissionen sind geeignet a) die kirchlichen Angelegenheiten ...... b) Schulsachen. Die Organisation zur Besorgung der inneren Angelegenheiten wird besonderen Bestimmungen vorbehalten. Die äusseren Angelegenheiten besorgt ein Magistratsmitglied als Obervorsteher mit den nötigen Vorstehern aus der Bürgerschaft pp"[1]).

In dieser Bestimmung hat man eine Überweisung nicht nur der „äusseren" sondern auch der „inneren" Schulangelegenheiten an die Städte zur Selbstverwaltung erblicken wollen. Mit besonderem Eifer ist diese Auffassung von Preuss verfochten worden, dessen Ausführungen in dem Satz gipfeln: „Nach dem Geist, wie nach dem Wortlaut dieses Gesetzes wird die Verwaltung sämtlicher städtischer Schulen in äusseren und inneren Angelegenheiten von kommunalen Organen in gleicher Weise wie alle anderen Zweige der Kommunalverwaltnng geführt, also nach den Gesetzen und unter der Oberaufsicht des Staates, aber im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung[2]).

Eine Stütze findet diese Auffassung scheinbar in einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 9. 1. 1900[3]).

Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. In § 179 liegt keine Übertragung sämtlicher Schulangelegenheiten auf die Städte, ebensowenig wie eine Übertragung sämtlicher Kirchenangelegenheiten, welch letzteres wohl niemand ernstlich behaupten wird[4]).

Bezüglich der inneren Angelegenheiten wollte sich der Staat vielmehr gänzlich freie Hand behalten, ob und in welcher Weise er die Kommunen an ihrer Verwaltung beteiligte. Dies geht aus dem Wortlaut und aus der Entstehungsgeschichte des § 179 der Städte-

---

1) vergl. Preuss Schulverw. S. 19, von Rönne I S. 330, Trautmann S. 441.

2) Preuss Schulverw. S. 21, Preuss Städt. Amtsr. S. 235 ff.

3) Entscheid. des Oberverw. Ger. Band 36 S. 211.

4) Anschütz Lehrb. S. 457 ff.

ordnung hervor, wie Trautmann[1]) in klarer Weise auf Grund der Akten des geheimen Staatsarchivs nachgewiesen hat[2]). Was die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts angeht, so ist von Bremen zuzustimmen, wenn er darauf hinweist, dass diese Entscheidung, wenn sie von einer Verwaltung der äusseren und der inneren Schulangelegenheiten durch die Gemeinden bezw. Schulsocietäten spricht, offenbar die inneren und äusseren Korporationsangelegenheiten der Schulgemeinde d. h. das Verhältnis zu ihren Mitgliedern (innere) und zu dritten (äussere) im Sinne des §51,87 des Allgemeinen Landrechtes II 6 im Auge habe[3]).

Im Anschluss an § 179 der Städteordnung erging die Regierungs-Instruktion vom 26. Juni 1811[4]).

Sie bestimmt, dass die Behörden für die inneren und äusseren Angelegenheiten des Schulwesens der Städte im allgemeinen nicht abgesondert voneinander bestehen sollen, sondern dass in jeder Stadt nur eine einzige Behörde für die inneren sowohl als für die äusseren Verhältnisse unter dem Namen der Schuldeputation errichtet werden soll. Die Zusammensetzung der Deputation wird in dieser Instruktion abweichend von den Bestimmungen der Städteordnung geregelt ; dem Superintendenten wird in grossen Städten Stimmrecht in der Deputation gegeben und den Regierungen ein Bestätigungsrecht bezüglich der Mitglieder der Deputation erteilt.

Was den Charakter der Deputation nach den Bestimmungen dieser Instruktion angeht, so kann sie schon deshalb keine reine Selbstverwaltungbehörde sein, weil die Deputation das Privatschulwesen unter der Leitung der Regierung zu beaufsichtigen hat, und das ihr zugestandene Recht der Aufsicht sich dahin erstreckt, dass sie die Anordnungen des Staates hin-

---

[1]) a. a. O. S. 569 ff.

[2]) vergl. auch Anschütz Lehrb. S. 416, 458, Loening Jahrb. S. 81 ff. v. Bremen Schulunterhaltungsgesetz, komm. Ber. zum Schulunterhaltungsgesetz S. 335.

[3]) v. Bremen, Schulunterhalt. Ges. S. 117.

[4]) Abgedr. v. Bremen Volkssch. S. 517, von Rönne I S. 332, Neigebauer S. 240.

sichtlich des ihr unterstellten Schulwesens auszuführen hat, Funktionen, die sich mit dem Charakter der Selbstverwaltung nicht vertragen.

Eine klare Scheidung zwischen äusseren und inneren Angelegenheiten tritt in der Instruktion nicht zu Tage; dass die Deputation andererseits die äusseren Angelegenheiten nur als Selbstverwaltungsorgan verwaltet und verwalten kann, ergibt sich aus der Städteordnung, steht auch mit der Instruktion nicht in Widerspruch.

Die vorerwähnten Bestimmungen, die die Deputation als ausführendes Organ der Staatsbehörde kennzeichnen, können nur auf innere Angelegenheiten bezogen werden.

Der Schuldeputation kommt demnach eine Doppelstellung zu, insofern als sie die äusseren Angelegenheiten als Selbstverwaltungsbehörde, die inneren Angelegenheiten dagegen als Staatsbehörde verwaltet[1]).

Diese Auffassung über die Doppelstellung der Deputation findet durchweg auch in der Verwaltungspraxis Ausdruck[2]).

Trotzdem wurde vielfach die Verwaltung der äusseren Schulangelegenheiten in den Städten für den Staat in Anspruch genommen auf Grund der Regierungsinstruktion von 1817, indem man sich darauf stützte, dass § 18 dieser Instruktion den Regierungen die Verwaltung des gesamten Elementarschulwesens, auch sämtlicher äusseren Angelegenheiten, zuweise[3]).

Hierzu ist folgendes zu sagen: Sind die Be-

---

[1]) So die herrschende Lehre der Literatur vergl. z. B. Loening Jahrb. S. 83, Anschütz Lehrb. S. 460, Leidig S. 474 und die Brown S. 411 angegebene Literatur.

2) vergl. die b. v. Br. Volkssch. S. 522 ff., Schn. v. Br. I S. 69 ff. mitget. Erl. anders nur der Erl. v. 22. 3. 1869, wo es heisst: an und für sich sind die inneren Angelegenheiten nicht Sache der Stadt . . . Eine Uebertragung derselben auf die Kommunen kennt das Gesetz nur in der Form der Schuldep. welche durch ihre Zusammensetzung dem Staate eine Bürgschaft für die Sicherstellung der staatl. Interessen bietet. (Schn. v. Br. a. a. O. vergl. a. v. Br. Schulunterhalt. Ges. S. 122).

[3]) Abgedr. von Rönne I S. 270.

stimmungen der Regierungsinstruktion tatsächlich in diesem Sinne aufzufassen und sind sie rechtsgültig, so ist durch sie der § 179 der Städteordnung — soweit er die äusseren Schulangelegenheiten betrifft — aufgehoben worden, denn eine gleichzetiige Verwaltung derselben Angelegenheiten durch staatliche und durch Selbstverwaltungsbehörden ist rechtlich unmöglich. Die Verwaltungspraxis hat vergeblich versucht, diese beiden wiederstrebenden Prinzipien miteinander in Einklang zu bringen. Denn wenn der Staat von seinem Verwaltungsrecht nur da in beschränktem Masse Gebrauch macht und nur da in die äusseren Angelegenheiten eingreift, wo es „das staatliche Interesse notwendig macht", so bleibt doch kein Raum für eine kommunale Selbstverwaltung, weil es im Ermessen der Staatsbehörde verbleibt, wann und inwieweit dieses Interesse ein Eingreifen erforderlich macht[1]).

Der Regierungsinstruktion von 1817 kommt aber die Bedeutung, die ihr in der neueren Verwaltungspraxis und von der herrschenden Lehre der Literatur zugewiesen wird[2]), nicht zu. Sie ist nur eine Geschäftsinstruktion und bestimmt, welche der dem Staate zustehenden Verwaltungsangelegenheiten durch die Regierung wahrzunehmen sind und verteilt die einzelnen Geschäftszweige auf die verschiedenen Abteilungen der Regierungen. Materielles Recht sollte die Instruktion nicht schaffen und hat sie nicht geschaffen, vielmehr ist ausdrücklich bestimmt, dass an den besehenden Gesetzen und Vorschriften nichts geändert werden soll. Dies ist bezüglich der Schulangelegenheiten noch besonders betont unter Hinweis auf die zu erwartende Schulordnung[3]). Zu dieser Auffassung hat sich nuerdings auch das Oberverwaltungsgericht unter Abweichung von früheren Entscheidungen[4]) bekannt und zwar in einer Entscheidung vom 25. 11. 1910[5]).

---

[1]) vergl. Erlass v. 17. 11. 1903 u. v. 7. 11. 1904 von Bremen Volkssch. S. 545.

[2]) Tschoppe S. 983, von Bremen Schulunterhalt. Ges S. 184. Loening Jahrb. S. 127, Anschütz Lehrb. S. 417, 462.

[3]) vergl. hierz. ausführl. Preuss Schulverw. S. 36 ff.

[4]) z. B. Band 26 S. 209.

[5]) Band 58 S. 200.

Rechtlich stehen dem Staat also in den Städten in äusseren Angelegenheiten nur Aufsichts- und keine Leitungs- und Verwaltungsbefugnisse zu.

In der Praxis sieht sich die Sache allerdings durch die mangelhafte Begriffsbestimmung der städtischen Rechte „als Verwaltung der äusseren Angelegenheiten" etwas anders an. Die Begriffe „äussere" und „innere" Angelegenheiten sind sehr dehnbar, zumal eine Defenition nirgends gegeben ist. Eine Grenze ist „kaum auffindbar"[1]) ja man muss noch weiter gehen und sagen: Es lassen sich die weitaus meisten äusseren Angelegenheiten unter irgend einem Gesichtswinkel auch als innere bezeichnen. Ein treffendes Beispiel hierzu bildet der sog. Berliner Schulstreit[2]). Die Staatsbehörden werden also fast in jedem Falle, in dem sie es für wünschenswert erachten, einen Titel haben, um in die Selbstverwaltungsbefugnisse einzugreifen. Nun soll ja keineswegs verkannt werden, dass es für den Staat von grosser Wichtigkeit ist, auf alles, was den inneren Schulbetrieb berührt, einwirken zu können, aber einigermassen feste Grenzen, die das Selbstverwaltungsrecht schützen, müssten doch gezogen werden. Solche Grenzen sind in einer Zuweisung der „äusseren Angelegenheiten" an die Selbstverwaltungskörper nicht gegeben.

Dass der Staat auf die Zusammensetzung einer nach den Bestimmungen der Instruktion von 1811 gebildeten Schuldeputation einen nicht unwesentlichen Einfluss hat, nimmt der Deputation nicht ihren kommunalen Charakter. Das wesentliche Merkmal der kommunalen Selbstverwaltung liegt in der selbständigen Geschäftsführung, in die die Staatsbehörden nur in ganz bestimmter Form und unter ganz bestimmten Voraussetzungen auf Grund ihres Aufsichtsrechtes eingreifen dürfen. Nur von einer Beschränkung der Selbständigkeit kann man sprechen, wenn der Staat einen Einfluss auf die Zusammensetzung der Organe der Selbstverwaltungskörper ausübt; entscheidend ist, dass diese in

---

[1]) Preuss Schulverw. S. 73, Anschütz Lehrb. S. 455.

[2]) Es handelte sich dort um die Benutzung von städtischen Schulräumen ausserhalb der Schulzeit, die der Staat von seiner Genehmigung abhängig macht; vergl. hierzu Gordon S. 1154 ff.

ihren Entschliessungen innerhalb der gesetzlich gezogenen Grenzen frei sind.

Dass die Zuweisung der äusseren Angelegenheiten an derartige Deputationen eine mit dem § 179 der Städteordnung in Widerspruch stehende Beschränkung der Rechte der Städte bildet, ist von der Regierung anerkannt worden[1]. Ein Zwang, die ihnen zustehenden Rechte auf derartige Deputationen zu übertragen, besteht für die Städte jedoch nicht, tun sie es, so stellt sich dies als eine freiwillige Beschränkung dar[2]. Als teilweise oder vollständig rechtsungültig kann man deshalb die Regierungsinstruktion nicht bezeichnen[3].

Noch eine weitere Streitfrage knüpft sich an die Instruktion: Ist sie zusammen mit der Städteordnung von 1808 bei Erlass der späteren Städteordnungen ausser Kraft getreten oder nicht? Keine der späteren Städteordnungen enthält besondere Bestimmungen über Schuldeputationen, die Unterrichtsverwaltung hat im allgemeinen die Instruktion von 1811 als fortbestehend betrachtet[4]. Diese Auffassung kann nur dann als richtig bezeichnet werden, wenn die Instruktion weder formell noch materiell rechtlich von der Städteordnung abhängig ist. Die Instruktion ist ursprünglich nur an die Regierung von Pommern ergangen mit folgender Einleitung: „Der geistlichen und Schuldeputation einer königlichen Regierung werden auf den Bericht von 1. huios betreffend die Instruktion für die Schuldeputation in Städten folgende auf die Städteordnung sich gründenden und insonderheit zur Ergänzung des § 179 derselben dienenden Festsetzungen mitgeteilt“[5]. Durch diesen Satz ist die Instruktion formell rechtlich in ein Abhängigkeitsverhältnis zur Städteordnung gesetzt, sie erscheint als reine Ausführungsbestimmung zur Städte-

[1] vergl. z. B. Begr. der Entw. eines Unterr. Ges. von 1861, Gesetzgeb. a. d. Geb. des Unterrichts-Wesens S. 247, und von 1869 Schneider von Bremen Band III S. 799.

[2] vergl. Erl. v. 27. 11. 1823, von Rönne I. S. 332, Erl. v. 22. 3. 1869 und v. 12. 3. 1896 Zentr. Bl. 1869 S. 242, 1896 S. 293.

[3] a. A. Trautmann S. 552.

[4] vergl. die bei Schneider von Bremen I S. 70 ff., von Rönne I S. 334 ff. mitgeteilten Erlasse.

[5] Schneider von Bremen I. S. 83.

ordnung und steht und fällt mit ihr. Materiell rechtlich besteht ein solches Abhängigkeitsverhältnis nicht. Soweit sich die Instruktion auf die äusseren Angelegenheiten bezieht, ist sogar das Gegenteil der Fall: Die Bestimmungen der Instruktion stehen, wie wir bereits feststellten, mit der Städteordnung in Widerspruch. Was die inneren Angelegenheiten betrifft, so sind diese — und das ist der Punkt, auf den die Regierung sich bei Verteidigung der Instruktion beschränkt hat — ein Zweig der staatlichen Unterrichtsverwaltung, und weder eine auf Grund der Städteordnung von 1808 noch auf Grund einer späteren Städteordnung gebildete städtische Deputation kann verlangen, mit der Verwaltung solcher Angelegenheiten betraut zu werden[1]). Eine Abhängigkeit wird natürlich auch nicht dadurch geschaffen, dass in der Städteordnung eine Regelung der Frage, durch wen die inneren Angelegenheit verwaltet werden sollen, in Aussicht gestellt wird. Die Regierungsinstruktion von 1811 ist den anderen Regierungen ohne die oben angeführten Einleitungsworte zur Nachachtung zugegangen. Es heisst hier nur: Die nach der Städteordnung § 179 vorbehaltenen Bestimmungen . . . . . . werden im folgenden mitgeteilt. Durch diese Fassung ist m. E. auch die formelle Abhängigkeit der Instruktion von der Städteordnung beseitigt.

Die Schlussfolgerung, die aus diesen Überlegungen zu ziehen ist, kommt in einem Erlass vom 21. 12.1864[2]) zum Ausdruck, wenn es dort heisst, die Instruktion von 1811 hat „eine in sich geschlossene Institution“ geschaffen[3]).

Erwähnt sei noch, dass die Instruktion für die Provinz Preussen durch § 36 der Schulordnung von 1845 eine besondere gesetzliche Sanktion erhielt[4]).

§ 2.

Für das Schulwesen auf dem Lande bestimmt ein

1) Erl. v. 21. 12. 1864, Schneider von Bremen I S. 70.
2) Schneider von Bremen I S. 70.
3) a. A. Loening, Jahrb. S. 83 jedoch ohne Begründung vergl. auch Preuss, Schulverw. S. 50 und Trautmann S. 542.
4) Schneider von Bremen III S. 689.

Reskript vom 28. 10. 1812, dass hier ähnliche Schulvorstände wie in den Städten eingerichtet werden sollen[1]. Die Zuständigkeit dieser Schulvorstände erstreckt sich nach dem Reskript auf die inneren und äusseren Angelegenheiten, jedoch ist gesagt, dass für die inneren Angelegenheiten vornehmlich der Prediger (der notwendiges Mitglied des Schulvorstandes ist), für die äusseren Angelegenheiten die übrigen Vorsteher sorgen sollen. Eine Beschränkung der Schulvorstände auf die äusseren Angelegenheiten enthält das Reskript also nicht. Eine solche hat sich erst später herausgebildet[2];) die inneren Angelegenheiten wurden ausschliesslich dem Pfarrer als Ortsschulinspektor zu gewiesen, die übrigen Mitglieder der Deputation hatten in diesen Angelegenheiten höchstens eine beratende Mitwirkung[3].

Über den Charakter des Schulvorstandes besagt die dem Reskript beigefügte Instruktion : „Dem Schulvorstande . . . . . liegt es ob für die gehörige Handhabung der äusseren Ordnung und für die genaue Befolgung der Schulverordnungen zu sorgen. Er empfängt seine Aufträge von dem Superintendenten oder Schulinspektor. Der Schulvorstand handelt in diesen Angelegenheiten also als Organ der staatlichen Schulaufsichtsbeamten mithin des Staates.

Die Instruktion geht offenbar von der Voraussetzung aus, dass die „äussere Ordnung" zu den äusseren Angelegenheiten zu rechnen ist, denn sie rechnet diese Angelegenheiten nicht zu denjenigen, die vornehmlich Sache des Predigers sind. Die Schulordnung für die Provinz Preussen von 1845[4]) lässt — ebenso wie zahlreiche Spezialverfügungen —[5]) gar keinen Zweifel

---

[1]) Schneider von Bremen I S. 103, v. Rönne I S. 321.

[2]) vergl. z. B. Schulord. für die Prov. Preussen von 1845 § 31—33, Schneider von Bremen III S. 688.

[3]) Dementsprechend heisst es in einem Bericht über die Beratungen des Hauses der Abgeordneten von 1860 : Die Anordnungen über das Innere des Schulwesens liegen überall ausschliesslich dem Geistlichen als Lokalschulinspektor ob (Schneider von Bremen I S. 93).

[4]) §§ 32, 33 Schneider von Bremen III S. 689.

[5]) vergl. z. B. die Geschäftsinstruktion f. d. Schulvorst. im Reg. Bez. Marienwerder von 1858 § 11 (Schneider von Bremen I S. 101).

darüber zu, dass sie unter Verwaltung der äusseren Angelegenheiten auch die Handhabung der äusseren Ordnung versteht. Demgegenüber muss man — so widersinnig es klingen mag — auf Grund des § 47 des Schulunterhaltungsgesetzes[1]) zu dem Schluss kommen, dass dieses Gesetz die äussere Ordnung zu den inneren Angelegenheiten rechnet, denn dieser Paragraph weist den Schulvorständen „die der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten" und zugleich die Fürsorge für die äussere Ordnung zu. Unter den der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten müssen nach dem Schulunterhaltungsgesetz schon deshalb sämtliche äusseren Angelegenheiten verstanden werden, weil das Gesetz an die Bestimmungen der Verfassung gebunden ist, wie später darzulegen sein wird. Dass es auch tatsächlich unter den der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten die Äusseren verstanden wissen will, beweisen die Materialien[2]).

Die gleiche widerspruchsvolle Auffassung findet sich in der Literatur. Wenn Loening[3]) sagt, dass die äusseren Schulangelegenheiten diejenigen sind, welche Errichtung, Unterhalt und Vermögen der Schule betreffen, innere dagegen diejenigen die sich auf Unterricht, Lehrplan, Schulbesuch und Schulzucht beziehen, so kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, dass die äussere Ordnung des Schulwesens hiernach zu den inneren Angelegenheit zu rechnen ist. Balles dagegen nennt unter den äusseren Angelegenheiten mit in erster Linie die „äussere Ordnung des Unterrichts" Brauchitsch scheint der Ansicht zusein, dass die äussere Ordnung im Schulwesen, teils unter die inneren, teils unter die äusseren Angelegenheiten fällt[4]).

Der Versuch, die eine oder die andere Auffassung als richtig darzulegen, muss mit Rücksicht auf das, was oben über die Begriffe „äussere" und „innere" Angelegenheit gesagt wurde, als müssig abgelehnt werden.

---

[1]) v. Bremen Schulunterhalt. Ges. S. 154.

[2]) vergl. Komm. Ber. d. H. d. Abg. S. 334 ff., Anschütz S. 462, Begründung des Entwurfes Drucksachen S. 183.

[3]) Jahrbuch a. a. O. S. 81 ähnl. auch Anschütz Lehrb. S. 411.

[4]) vergl. Brauchitsch 1907 Bd. VII. S. 181.

Der Schulvorstand ist aber nicht nur Organ der Staatsbehörde, er ist auch Organ der Schulgemeinde, wenn dies auch in dem Reskript und der ihm beigefügten Instruktion nicht ausdrücklich gesagt ist. In der Verwaltungspraxis kommt allerdings mehrfach eine andere Auffassung zum Ausdruck, so in einem Erlass vom 22. 9. 1859[1]); ein Erlass vom 24. 10. 1864 meint, es sei zweifelhaft, ob der Schulvorstand Vertreter der Schulgemeinde sei[2]).

Die Schulgemeinde ist eine Korporation des öffentlichen Rechts; diese Tatsache ist zwar vielfach bestritten worden, sie ist auch gesetzlich nicht ausdrücklich ausgesprochen, jedoch aus den Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts herzuleiten, wie es die Plenarentscheidung des Obertribunals vom 20. 6. 1853[3]) in zutreffender Weise tut[4]).

Als Korporation des öffentlichen Rechts stehen ihr auf Grund des Allgemeinen Landrechts die Verwaltung des Schulgebäudes und des Schulvermögens zu[5]). Darüber, dass dies äussere Angelegenheiten sind, kann kein Zweifel bestehen. Die äusseren Angelegenheiten soll aber nach dem Reskript von 1812 der Schulvorstand besorgen, mithin tut er das und kann es nur tun als Organ der Schulgemeinde; Gegenteiliges geht auch aus der Instruktion von 1812 nicht hervor.

Die sich aus dem Vorhergesagten ergebende Doppelstellung der Schulvorstände findet in einer

---

[1]) vergl. a. Erl. der Reg. v. Arnsbg. vom 1. 3. 1861 (Schneider von Bremen II S. 62).

[2]) Schneider von Bremen II S. 63.

[3]) Schneider von Bremen II S. 757.

[4]) Auch die Begründung des Entwurfs des V. U. Ges. erkennt die Schulsozietät als Korporation des öffentl. Rechts an (Drucksache 11 a. a. O S. 184). Nach Hubrich (Hirth's Annalen 1912 S. 655) ist „die aus den zu einer gemeinsamen Schule gewiesenen Hausväter bestehende Schulsozietät an sich geeignet, Korporationsrechte zu besitzen". Vorauss. ist natürl. dass sie ein Organ hat (vergl. Tzschoppe S. 311, Entsch. d. Ob. Verw. Ger. vom 27. 4. 1897).

[5]) vergl. Entscheid. d. Ob. Verw. Ger. vom 24. 5 1901 (Rohrscheid II S. 118).

einer Kammergerichtsentscheidung vom 2. 3. 1905[1]) Anerkennung.

§ 3.

Die Auffassung, dass die Verwaltung der inneren Angelegenheiten der Schule nicht Sache der Gemeinde sondern Sache des Staates sei und bleiben solle, kam bei Beratung der Verfassung erneut zum Ausdruck; ein Antrag, welcher der Gemeinde eine „geeignete Mitwirkung“ auch bei den inneren Angelegenheiten sichern wollte, wurde abgelehnt[2]). Unter „geeigneter Mitwirkung“ ist hier natürlich nur eine solche als Selbstverwaltungskörper, nicht eine solche im Auftrag des Staates zu verstehen.

Bezüglich der äusseren Angelegenheiten bestimmt Artikel 24, dass die Leitung dieser Angelegenheiten den Gemeinden zusteht[3]).

Die Anstellung der Lehrer weist der gleiche Artikel dem Staat „unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Gemeinde“ zu.

Über die Suspension der das Schulwesen betreffenden Artikel der Verfassungsurkunde ist bereits gesprochen worden. Der § 3 des Schulaufsichtsgesetzes vom 11. März 1872 lässt die den Gemeinden und ihren Organen zustehende Teilnahme an der Schulaufsicht und den Artikel 24 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 ausdrücklich unberührt. Das Gesetz ändert also bezüglich der Gemeinde nichts an dem bestehenden Rechtszustand.

§ 4.

Das Schulunterhaltungsgesetz vom 28. 6. 1906 sollte, wie sein Name besagt, die Tragung der Schullast, deren einheitliche Regelung als dringendes Bedürfnis empfunden wurde, ordnen. Trägerin der Schullast ist nach dem Schulunterhaltungsgesetz die politische Gemeinde. Das Gesetz hat es vermieden, die Rechte,

[1]) Rohrscheid II S. 218.
[2]) Anschütz S. 404, 415.
[3]) Anschütz S. 454.

welche diesen Verpflichtungen der Gemeinde entsprechen, klar und erschöpfend festzustellen und abzugrenzen. Der im Entwurf enthaltene § 26: „Die Verwaltung derjenigen Angelegenheiten der Volksschule, welche die Erfüllung der Verpflichtung zu ihrer Errichtung und Erhaltung sowie das Vermögen betreffen, stehen der Gemeinde (Gutsbezirk, Gesamtschulverband) zu", wurde gestrichen. Das Gesetz zählt in § 43 nur die den ordentlichen Gemeindorganen in den Städten zustehenden Angelegenheiten — Feststellung des Schulhaushaltes, die Bewilligung der für die Schule erforderlichen Mittel, die Verwaltung des Schulvermögens, die vermögensrechtliche Vertretung nach aussen und die Anstellung der Beamten — auf, und fährt dann fort: „Im übrigen wird für die Verwaltung der der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten der Volksschule eine Schuldeputation gebildet, welche Organ des Gemeindevorstandes und als solches verpflichtet ist, seinen Anordnungen Folge zu leisten". Dass unter diesen Angelegenheiten nur äussere zu verstehen sind, wurde bereits erwähnt.

Nach § 43 Absatz III übt die Schuldeputation zugleich (mit der Verwaltung der äusseren Angelegenheiten) die nach dem Gesetz vom 11. 3. 1872 den Gemeinden und deren Organen vorbehaltene Teilnahme an der Schulaufsicht aus. Das Gesetz versteht also unter Schulaufsicht auch nur die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. Dass die Schuldeputation in diesen Angelegenheiten als Organ der Schulaufsichtsbehörde (Regierung) handelt, ist im Gesetze ausdrücklich gesagt. Über den Umfang dieser Beteiligung enthält das Gesetz keine Bestimmung. Die dritte Ausführungsanweisung verweist auf die bisherigen Anordnungen — wie solche z. B. in § 36 der Schulordnung für die Provinzen Ost- und Westpreussen vom 11. 12. 1845 gegeben sind — und überträgt der Schulaufsichtsbehörde nötigenfalls nähere Regelung[1]). Von dem Schulvorstand auf dem Lande besagt § 47 gleichfalls, dass er die der Gemeinde zustehenden Angelegenheiten verwalte, er ist nicht Organ des Gemeindevorstandes, sondern diesem

[1]) v. Bremen Schulunterh. Ges. S. 217.

beigeordnet; wohl aber ist er in diesen Angelegenheiten Organ der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper. Er muss dies sein, denn das Gesetz ist an die Bestimmungen der Verfassung gebunden. Die gegen die Spezialgesetzgebung in Ausführung der Verfassung bestehenden Hindernisse waren auf Grund der bei Beratung des Gesetzes erneut vorgebrachten Bedenken durch eine Änderung des Artikels 26 und Aufhebung des Artikels 112 beseitigt worden[1]).

Das Gesetz will die Verfassung auch ausführen, wie Begründung und Materialien beweisen, und seine Bestimmungen stehen mit der Verfassung nicht in Widerspruch.

Zur Ausübung der dem Staate vorbehaltenen Rechte wird der Schulvorstand nur in geringem Umfang herangezogen. Nach § 47 Absatz III hat er für die „äussere Ordnung" zu sorgen, die, wie bereits dargelegt wurde, nach dem Gesetz als innere Angelegenheit zu betrachten ist[2]). Das Gesetz besagt, dass er hierbei nach der Anweisung der Schulaufsichtsbehörde zu handeln hat.

Dem Schulvorstand kommt demnach ebenso wie der Schuldeputation in Einklang mit der früheren Gesetzgebung eine Doppelstellung zu, die in der herrschenden Lehre der Literatur anerkannt wird[3]). Nicht zugestimmt werden kann also der gegenteiligen Auffassung von v. d. Goltz[4]).

Die Lehrer werden nach dem V. U. Gesetz von der Schulaufsichtsbehörde unter der durch das Gesetz geregelten Beteiligung der Gemeinde aus der Zahl der Befähigten angestellt. Diese Beteiligung erfolgt durch Ausübung eines Wahlrechts, bei Besetzung der mit Leitungsbefugnissen ausgestatteten Stellen durch Anhören des Schulvorstandes.

---

1) v. Bremen Schulunterh. Ges. S. 8, Hubrich Annalen 1907 S. 89, Greifswalder Universitätsrecht S. 64, Legalcharakter S. 110 ff.

2) v. Bremen Schulunterhaltungsges. S. 154.

3) Brauchitsch, Rohrscheid und v. Bremen Anm. zu §§ 43 und 47 des Volksschulunterhaltungsgesetzes.

4) v. d. Goltz a. a. O. S. 84.

V. Kapitel.

Wir haben im Vorstehenden gesehen, dass der Staat in einem Teil der Schulangelegenheiten nur Aufsichtsbefugnisse im Sinne der Ueberwachung eines selbständigen Rechtssubjekts, in andern Angelegenheiten, dagegen und zwar in den sog. inneren, Verwaltungs- und Leitungsbefugnisse ausübt. Während bezüglich der zuerst genannten Angelegenheiten der Begriff Schulaufsicht für die staatlichen Rechte durchaus zutrifft, ist bezüglich der zuletzt genannten Angelegenheiten die Kritik, welche der Ausdruck „Schulaufsicht" erfahren hat, nicht unberechtigt. Gerade auf diese Angelegenheiten haben die Gesetze aber merkwürdigerweise, wie wir sahen, mehrfach den Begriff Schulaufsicht beschränkt. Diese Erscheinung ist m. E. daraus zu erklären, dass im Schulwesen die „Dienst-" oder „Organaufsicht" eine Rolle von ausschlaggebender Wichtigkeit spielt, und die übrigen verwaltenden Funktionen der Behörden dieser beaufsichtigenden Tätigkeit gegenüber in den Hintergrund treten.

IV. Kapitel.

Zum Schluss soll der Behördenorganismus, durch den der Staat die ihm über die Volksschule zustehenden Rechte ausübt, in seiner geschichtlichen Entwicklung kurz dargestellt werden.

§ 1.

Höchste Instanz für das Schul- und Kirchenwesen waren ursprünglich die dem Landesherrn unmittelbar unterstehenden, aus Juristen und Theologen zusammengesetzten Konsistorien.

Das erste Konsistorium war in Brandenburg 1552 durch Joachim II. errichtet worden. Seine endgültige Organisation beruht auf der Visitations- und Konsistorialordnung von 1573. In dieser Ordnung wurden bereits genaue Bestimmungen über das Unterrichtswesen gegeben und angeordnet, dass „der gemeine Superintendent und einer aus dem Konsistorial oder ein

anderer Rat und der Notarius" vom Hofe ausziehen und die Schulen visitieren sollen.

Unter Friedrich Wilhelm I. (1713—1740) fand eine Neuorganisation der Zentralbehörden statt. Die gesamte Zivilverwaltung wurde drei Behörden unterstellt: Dem Kabinettministerium (äussere Angelegenheiten), dem Generaldirektorium (Finanzsachen) und dem Justizministerium. Letzteres ist unter anderem für die geistigen und Schulsachen zuständig. Zur Verwaltung dieser Angelegenheiten befindet sich beim Justizministerium ein lutherisch-geistliches und ein reformiert-geistliches Departement. Ersterem unterstanden die Prov. Konsistorien unmittelbar, bis im Jahre 1750 in dem Oberkonsistorium in Berlin eine Zwischeninstanz gebildet wurde[1]). Von dem reformiert-geistlichen Departement hing das ev. reformierte Kirchen-Direktorium ab, welches bereits zu Beginn des 18. Jahrhunderts (1701 bezw. 1713) den reformierten Konsistorien vorgesetzt worden war[2]).

Das neuerworbene Schlesien wurde getrennt von der übrigen Monarchie durch ein eigenes Ministerium verwaltet; seit 1768 hatte es einen besonderen Justizminister. Unter ihm verwalteten die Kriegs- und Domänenkammern das Schulwesen, denen wiederum die bischöflichen Vikariate unterstellt waren[3]).

Im Jahre 1787 wurde als höchste Zentralbehörde für das Schulwesen das Oberschulkollegium geschaffen, das dem König unmittelbar unterstand. Es hat die Befugnis Befehle und Reskripte an die Landesregierungen, Konsistorien und an das preussische Staatsministerium zu erlassen. Die Schulen Schlesiens waren von seiner Zuständigkeit ausgenommen[4]).

---

[1]) Instr. für das über alle königl. Lande zu errichtende Oberkonsistorium vom 4. Okt. 1750 (von Rönne I S. 63), für die Neumark versah das Konsistorium zugl. die Stelle eines Prov. Konsistoriums.

[2]) Bornhak Lehrb. II S. 376, Gossner Kirchenrecht S. 96, von Rönne I S. 243, auch Schulze Staatsrecht.

[3]) Schulreglm. v. 1765, von Rönne I S. 131, Schneider von Bremen III S. 694.

[4]) Es gab auch sonst noch einige kleine Ausnahmen so z. B. die Schulen der franz. Kolonie, militärische und jüdische Schulen.

Bereits nach etwa $1/2$ Jahr erhielt der Geschäftsbereich des Oberschulkollegiums eine weitere wesentliche Einschränkung dadurch, dass die reformierten Schulen von seiner Zuständigkeit ausgenommen wurden[1]).

In Schlesien wurde durch das Schulreglement von 1801 der „Schuldirektion" ein mit ziemlich weitgehenden Befugnissen verbundenes Mitaufsichtsrecht über das Volksschulwesen eingeräumt. Die Schuldirektion war eine im Jahre 1800 ursprünglich nur für das höhere Unterrichtswesen geschaffene Behörde, die aus 2 Räten der Kammer, 2 Beisitzern von Seiten des Fürstbischofs, einem Schuldirektor und 2 Beisitzern aus der Zahl der Lehrer bestand[2]). Bei der Neuorganisation der Staatsbehörden verschwand diese Einrichtung.

Nach dem Tilsiter Frieden schritt man nämlich zu einer Reformation und Vereinheitlichung der Centralverwaltung. Am 16. 12. 1808 erging ein Publicandum betreffend die Verfassung der obersten Staatsbehörden. Für die innere Verwaltung war eins der 5 neugeschaffenen Ministerien zuständig. Es zerfiel in 6 Sektionen, deren dritte je in einer besonderen Abteilung Kultus und öffentlichen Unterricht verwaltete[3]). Eine erneute Änderung brachte die K. O. vom 3. November 1817, durch die ein eigenes Ministerium für den Kultus, den öffentlichen Unterricht und das Medicinalwesen (für letzteres wurde später wieder das Ministerium des Innern zuständig) geschaffen wurde[4]). Das Ministerium zerfällt in mehrere Abteilungen, unter welchen sich eine für den öffentlichen Unterricht befindet. Letztere ist durch All. Erl. vom 9. Januar 1882[5]) in zwei Abteilungen, eine für höheres und eine für niederes Schulwesen, zerlegt worden.

Bezüglich der Provinzialbehörden wurde am 26. 12. 1808 eine Verfügung erlassen, die jedoch bereits 1815

---

1) vergl. Bornhak Arch. S. 131, von Rönne I S. 76 u. S. 244.
2) vergl. von Rönne I S. 158, II S. 16.
3) von Rönne I S. 246, vergl. auch Bornhak II S. 378 ff.
4) vergl. von Rönne I S. 250.
5) abgedr. von Bremen Volkssch. S. 169, Schneider von Bremen I S. 4.

(Verfügung vom 30. 4.) grundlegende Änderung erfuhr. Das Ergebnis der Reformen ist folgendes: Der Staat wird in 10 Provinzen und 25 Regierungsbezirke eingeteilt (die Zahlen haben sich in Folge von Zusammenlegung und Neuerwerbungen später mehrfach geändert). An der Spitze der Provinz steht der Oberpräsident, welcher die Verwaltung „derjenigen allgemeinen Landesangelegenheiten führt, welche zweckmässig der Ausführung einer Behörde anvertraut werden, deren Wirksamkeit nicht auf einen einzelnen Regierungsbezirk beschränkt ist". Unter derartigen Geschäften ist „die obere Leitung der Angelegenheiten des öffentlichen Unterrichts" genannt; für diese und die Kultusangelegenheiten wird in den Konsistorien, deren Präsident der Oberpräsident ist, in jeder Provinz eine besondere Behörde geschaffen.

An die Stelle der Kriegs- und Domänenkammern, auf die bereits vorher auf Grund provinzieller Reformen[1]) die Verwaltung des Schulwesens in wesentlichen Punkten übergegangen war, treten die Regierungen[2]). Bei diesen befindet sich für die Schulangelegenheiten ein Schulrat; in den Regierungsbezirken, in denen sich kein Konsistorium befindet, wird eine Schulkommission aus Geistlichen und Schulmännern eingerichtet.

Zwei Instruktionen, eine für die Konsistorien und eine für die Regierungen, beide vom 23. Oktober 1817, bringen ausführlichere Bestimmungen über diese beiden Behörden und ihr gegenseitiges Verhältnis. Den Konsistorien ist nur vorbehalten die „obere Leitung" in wissenschaftlicher Hinsicht und in Beziehung auf die Verfassung[3]).

Die Regierungen (I. Abt.) bilden in Ansehung der geistlichen und Schulangelegenheiten mit Inbegriff der bei ihnen angestellten geistlichen und Schulräte die Kirchen- und Schulkommissionen. Solche sind auch in den

---

[1]) zuerst in Schlesien vergl. Schulreglement von 1765 und von Meier a. a. O. S. 36.

[2]) vergl. Bornhak II S. 306.

[3]) § 7 der Instr. von Rönne I S. 262.

Regierungsbezirken, in denen das Konsistorium seinen Sitz hat, einzurichten[1]).

Seit der K. O. vom 31. 12. 1825 kann eine besondere Abteilung für das Kirchen- und Schulwesen eingerichtet werden[2]). Im Jahre 1825 (K. O. vom 31. Dezember) wurden von den Konsistorien die Provinzial Schulkollegien abgetrennt. Erstere waren nunmehr nur noch für die ev. geistlichen Angelegenheiten zuständig, auf letztere gingen alle Befugnisse der Konsistorien in Unterrichtsangelegenheiten über[3]). Das Volksschulwesen der Stadt Berlin wurde ganz dem dortigen Prov. Schulkollegium unterstellt[4]).

Diese Verwaltungsorganisation besteht noch heute, sie wurde auf die später erworbenen Gebietsteile ausgedehnt, jedoch gab es gewisse Ausnahmen, so zunächst besonders in Hannover, bis dieses durch das L. V. Ges. (§ 25, 26) den anderen Provinzen gleichgestellt wurde. Auch die Instruktion von 1817 wurde in den neuerworbenen Gebieten eingeführt (vergl. V. vom 22. 9. 1867 G. S. S. 1570).

Bei der Aufhebung der Abt. des Innern (I. Abt.) der Regierungen durch das L. V. G. führte man bei den meisten Regierungen, bei denen besondere Kirchen- und Schulabteilungen noch nicht bestanden, solche ein. (§ 22 L V. Ges.) [5]).

§ 2.

Das heute noch bestehende System der unteren Schulaufsichtsbehörden geht in seinen Anfängen zurück auf die Vis. u. Kons. Ordnung von 1573. Hier ist bestimmt, dass die Pfarrer mit zwyen des Raths und zwyen aus der Gemeinde die Schule monatlich visitieren

---

[1]) vergl. von Rönne I S. 259 f 266 f.

[2]) von Rönne I S. 267, 273.

[3]) vergl. von Bremen Volksschule S. 176.

[4]) Bek. von 16. 2. 1826, von Bremen Volkssch. S. 165.

[5]) Keine besonderen Kirchen- und Schulabteilungen haben z. Zt. noch die Regierungen in Aurich und Sigmaringen. Hier hat der Kreisschulinspektor die Stelle eines Regierungs- und Schulrats nebenamtlich inne.

sollen. Die Pfarrer der Hauptstädte werden zu Inspektoren der umliegenden Flecken und Dörfer bestimmt und haben die Schulen jährlich einmal zu visitieren, überhaupt die Konsistorien in Verwaltung „eines solch grossen und schweren Amtes“ zu unterstützen[1]).

Am 24. Oktober 1713 wurde die „königl. Pr. Ev. Ref. Inspektions-Presbyterial-Classical-Gymnasial- und Schulordnung“ erlassen. Sie hat Gültigkeit für die gesamte Monarchie mit Ausnahme von Kleve, Mark und Ravensberg. Sie knüpft an die Vis. und Kons. Ordnung von 1573 an und bestimmt, dass dort, wo Inspektoren noch nicht bestehen, solche ernannt werden. Den Ortsprediger sollen die Kirchenvorsteher, die Ältesten, ja alle Hausväter in der Sorge für die Schule mit Rat und Tat unterstützen. Hier sowohl wie in zwei Instruktionen vom 5. März 1715 und vom 29. September 1736 ist nähere Anweisung gegeben über die Ausübung der Aufsicht[2]).

Durch das im Jahre 1763 von Friedrich dem Grossen erlassene General-Landschulreglement ist das gesamte Schulwesen in der eingehendsten, ja in vielen Beziehungen kleinlichsten Weise geregelt. Auch hier werden Prediger, sowie Superintendenten, Inspektoren, Praepositi und Erzpriester mit der Aufsicht des Schulwesens betraut. Was sie in dieser Beziehung zu tun haben, ist auf das genaueste in dem Reglement vorgeschrieben. Wenn nötig haben sie bei Misständen die Gerichtsobrigkeit heranzuziehen, um „Remedour“ zu schaffen.

Ähnlich wie im Generallandschulreglement wird das Aufsichtswesen in Schlesien durch das Reglement von 1765 organisiert. Der Pfarrer übt die Ortsaufsicht aus, hat bei seinen Revisionen aber die Gerichte oder einige Deputierte aus der Gemeinde zuzuziehen. Über ihm steht der Erzpriester. Dieser wird im Gegensatz zu den Bestimmungen in der übrigen Monarchie nicht als Inspektor bezeichnet. Inspektoren sind hier vielmehr den Erzpriestern übergeordnete, besonders ge-

---

[1]) vergl. von Rönne I S. 51 ff.
[2]) von Rönne I S. 60.

eignete Geistliche, denen vom Gen. Vikariat ein grösserer Distrikt bezüglich des Schulwesens zugewiesen ist[1]).

Die Bestimmungen des nur subsidiäre Gültigkeit geniessenden Allgemeinen Landrechts über die Schulaufsichtsbehörden sind äusserst lückenhaft. Bezüglich der gemeinen Schulen ist bestimmt, dass sie unter der Direktion der Gerichtsobrigkeit eines jeden Ortes stehen, welche dabei den Geistlichen zuziehen muss. Die Aufsicht über die „äussere Verfassung der Schulanstalten und über die Aufrechterhaltung der dabei eingeführten Ordnung" haben die Kirchenvorsteher auf dem Lande und in den kleinen Städten, sowie in Ermangelung derselben Schulzen und Gerichte, desgleichen Polizeimagistrate, jedoch unter Direktion der Obrigkeit und der Geistlichen. Für Schlesien findet durch das Schulreglement von 1801 eine nochmalige eingehende Regelung des Aufsichtswesens statt.

Neben dem Pfarrer bestehen zwei „Schulvorsteher", gute ordentliche „Wirte", deren Tätigkeit sich besonders auf die äusseren Angelegenheiten erstreckt. Sie nehmen an den Schulprüfungen teil, ebenso 2 Magistratsmitglieder in den Städten, der Gutsherr und das Dorfgericht auf dem Lande.

Die Erzpriester werden nunmehr auch hier als Schulinspektoren bezeichnet; die oberen geistlichen Behörden können aber unter Anzeige an das Schuldirektorium auch andere Geistliche mit der Kreisaufsicht betrauen;[2]) letztere Befugnis wurde jedoch durch ein C. R. des Ministers vom 22. April 1823 im wesentlichen wieder aufgehoben[3]).

Eine neue gesetzliche Grundlage fand das Institut der Orts- und Kreisschulinspektoren in der Provinz

---

[1]) von Rönne I S. 141.

[2]) § 51 Schneider von Bremen III S. 713. Zu Schulinspektoren sind bisher immer die Erzpriester genommen worden: allein da beide Ämter sehr füglich getrennt werden können und der Schulinspektor vorzüglich ein munterer, in der Pädagogik erfahrener Mann sein muss, so soll die Vereinigung der beiden Posten in einer Person nicht mehr notwendig sein.

[3]) von Rönne I S. 363.

Preussen durch die Schulordnung von 1845[1]). In den im Laufe des 19. Jahrhunderts neuerworbenen Provinzen, in denen die in dieser Beziehung geltenden Gesetze in Kraft blieben, findet sich das Institut der Orts- und Kreisschulinspektion gleichfalls, jedoch in einem verschiedenen Verhältnis zu den geistlichen Behörden[2]).

Die Änderung, die das Schulaufsichtsgesetz bezüglich der Orts- und Kreisschulinspektoren gebracht hat, ist bereits in einem der vorhergehenden Kapitel besprochen worden.

Die Orts- und Kreisschulinspektoren üben ihr Amt auf Grund von Dienstinstruktionen der Regierungen aus.

Neben den Kreisschulinspektoren können seit Beginn des vorigen Jahrhunderts die Landräte mit Schulaufsichtsrechten betraut werden. Hierüber besagt die durch Min. C. R. vom 31. Dezember 1816 mitgeteilte vorläufige Instruktion für die Landräte: „Wie weit übrigens die Landräte auch an der Beaufsichtigung und Leitung des Kirchen- und Schulwesens in ihrem Kreise teil zu nehmen haben, wird noch in einer besonderen Instruktion näher bestimmt werden und ihnen hier nur eine vorzügliche väterliche Sorgfalt empfohlen". Die in Aussicht gestellte Instruktion blieb aus; dagegen wurden die Landräte durch Verfügung der einzelnen Regierungen in verschiedenem Umfang zu Schulaufsichtsfunktionen herangezogen[3]). Um Kompetenzkonflikte zwischen ihnen und den Kreisschulinspektoren zu vermeiden, pflegt man die Tätigkeit der Landräte in neuerer Zeit auf die äusseren Angelegenheiten zu beschränken. In Schleswig-Holstein bildet der Landrat mit dem Kreisschulinspektor zusammen das „Schulvisitatorium[4])".

---

[1]) Schneider von Bremen III S. 689.

[2]) vergl. Schulordnung für Schleswig-Holstein von 1814 § 74, Schneider von Bremen III S. 722, Lauenburgische Landesschulord. von 1868 § 25 und 26, Schneider von Bremen III S. 729; Ges. das christl. Volksschulwesen betr. Hannover von 26. 5. 1845 § 1, Schneider von Bremen III S. 735, Nassauisches Schuledikt von 1817 § 25, Schneider von Bremen S. 753.

[3]) vergl. die bei von Rönne I S. 370 mitgeteilten Erls., Giebe S. 590 ff., Giebe III Nachtr. S. 249, Giebe V Nachtr. S. 119, Giebe I Nachtr. 223.

[4]) C. Bl. 1881 S. 420.

Wie wir bereits sahen, bedient sich der Staat ausserdem seit Beginn des vorigen Jahrhunderts der Schuldeputationen und Schulvorstände zur Ausübung der ihm bezüglich der Schule zustehenden Rechte. Die Schuldeputationen sollen nach der Instruktion von 1811[1]) bestehen nach Massgabe der Grösse der Städte aus 1—3 Mitgliedern des Magistrats, einer gleichen Anzahl des Schul-und Erziehungswesens kundiger Männer und einem Vertreter der Schulen, welche nicht städtischen Patronates sind; der Superintendent hat in den grösseren Städten, auch wenn er nicht Mitglied der Deputation ist, Stimmrecht in ihr. Die Mitglieder werden von dem Magistrat und von den Stadtverordneten gewählt und von der Regierung bestätigt. Die Vertreter der Schulen nicht städtischen Patronates werden von der Regierung ernannt. Die Schulvorstände auf dem Lande bestehen nach der Instruktion vom 28. Oktober 1812 aus dem Patron — falls die Schule nicht königlichen Patronates ist —, aus dem Prediger und — nach Verhältnis des Umfangs der Societät — aus 2—4 Familienvätern, unter denen möglichst der Schulze sein soll. Auf Grund dieser beiden Instruktionen sind Verfügungen der Staatsbehörden ergangen, durch welche Schuldeputationen und Schulvorstände — in sehr verschiedener Zusammensetzung, mit sehr verschiedener Zuständigkeit, nicht immer im Einklang mit den Bestimmungen der Instruktionen — eingerichtet wurden[2]).

Nicht ganz klar ist das Verhältnis der Ortsschulinspektoren zu den Schuldeputationen in den Städten. § 14 der Instruktion von 1811 besagt hierüber: „Die Spezialaufsicht, welche Prediger und Schulvorsteher ausser den Schuldeputationen ausüben, wird übrigens durch die Errichtung der letzteren nicht aufgehoben, sondern nur mit der Oberaufsicht derselben in Verbindung gebracht".

Die letztere Bestimmung führt Trautmann[3]) zu der

[1]) Verordnungen, die mit dieser Instruktion übereinstimmen, sind später auch für die Gebiete, in denen sie nicht galt, erlassen worden (vgl. Löning Jahrbuch S. 83).

[2]) vgl. v. Br. Schulunterhaltungsges. S. 123, 124, v. Rönne I S. 332 ff. 321 ff.

[3]) a. a. O. S. 557.

Annahme, dass die Instruktion den Geistlichen neben der Schuldeputation nur ein Aufsichtsrecht über den Religionsunterricht zuerkennen wolle; er glaubt die Verwendung des Ausdrucks Spezialaufsicht nur in diesem Sinne — im Gegensatz also zu einer Aufsicht über den gesamten Unterrichtsbetrieb — erklären zu können. Die Stellungnahme der Verwaltungsbehörden zu dieser Frage ist schankend. Der vorgeschilderten Auffassung scheint ein Min. Erl. vom 27. Juni 1867[1]) Recht zu geben, der besagt, dass es weder in der Regierungsinstruktion vorgesehen noch zweckmässig sei, dass abgesehen von dem Kreisschulinspektor noch ein von der Regierung zu ernennender und über der Deputation stehender Lokalschulinspektor als königlicher Commissar fungiere, dagegen der Schuldeputation das Recht zuspricht, eines der technischen Mitglieder der Schuldeputation der Regierung zur Bestätigung als „Lokalschulinspektor" zu präsentieren und daneben das Recht der Spezialaufsicht des Predigers anerkennt. Demgegenüber leitet ein Erlass vom 27. Februar 1871[2]) aus dem oben angeführten § 14 der Instruktion von 1811 das Recht der Regierung her, neben der Schuldeputation — und einem als ihrem Organ bestellten städtischen Schulrat — einen Lokalschulinspektor zu bestellen. Ein Erlass vom 28. Dezember 1883 tritt gleichfalls derAnsicht entgegen, dass der Staat nicht berechtigt sei, einen Lokalschulinspektor neben der Schuldeputation einzusetzen und behauptet sogar, die Schuldeputation sei „auf dem Gebiete der Schulaufsicht dazu berufen, die staatlichen Schulaufsichtsbeamten in der Führung ihres Amtes zu unterstützen, keineswegs jedoch die Tätigkeit derselben auszuschliessen"[3]). Jedenfalls ist die Auffassung, dass der von der Regierung ernannte Lokalschulinspektor durch die Schuldeputation nicht beseitigt werden soll, in der Verwaltungspraxis herrschend und auch nach der Instruktion von 1811 richtig. M. E. stellen die Verhältnisse sich nach der Regierungsinstruktion von 1811 folgendermassen dar: Der Schul-

---

[1]) Sch. v. Br. I. S. 76 Nr. 13.
[2]) Sch. v. Br. I. S. 75 Nr. 12a.
[3]) Sch. v. Br. I. S. 76 12b vgl. auch Min. Erl. vom 11. Juni 1887, Gibbe III. Nachtrag S. 241 u. Centr. Bl. 1884 S. 193.

deputation unterstehen sämtliche Schulen der Stadt, dem Prediger dagegen als Schulinspektor nur die Schulen seines Pfarrbezirkes und seiner Konfession. In diesem Sinne ist von einer Spezialaufsicht des Predigers und von einer Oberaufsicht der Schuldeputation die Rede. Wenn die Spezialaufsicht im § 14 sich auf den Religionsunterricht beschränken würde, dann wäre die Nebeneinanderstellung von Prediger und Schulvorsteher in diesem Paragraphen unverständlich. In dem gleichen Sinne spricht auch ein C. R. der Regierung zu Arnsberg vom 10. Juli 1838[1]) von der Aufsicht der Spezialvorstände der einzelnen Ortsschulen, über welche die Schuldeputation die Oberaufsicht führt.

Bereits in der Instruktion von 1811 (§ 12) ist den Rektoren der grösseren Schulen eine gewisse Sonderstellung eingeräumt, indem die Rechte der Schuldeputation ihnen gegenüber eingeschränkt sind. Der in dieser Bestimmung zu Tage tretende Grundsatz, hat in den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts eine Weiterentwickelung erfahren, indem der Minister die Regierungen angewiesen hat, den Rektoren — und in geringem Umfang auch den Hauptlehrern — Aufsichts- und Leitungsbefugnisse zu übertragen. Insbesondere werden durch einen Erlass vom 1. Juli 1889 den Rektoren die Befugnisse eines Ortsschulinspektors zugewiesen und sie direkt dem Kreisschulinspektor unterstellt[2]). Anderseits wurde die Zuständigkeit der Schuldeputation durch einen Erlass vom 9. Februar 1898[3]) in den kreisfreien Städten erweitert, indem die Regierungen ermächtigt wurden, einen Teil der ihnen zustehenden Aufsichtsrechte im Wege der Delegation auf die Schuldeputation zu übertragen. Die in Frage kommenden Rechte sind in dem Erlass näher bestimmt. Voraussetzung ist, dass der Kreisschulinspektor, auch wenn er nicht Mitglied der Schuldeputation ist, an deren Sitzungen teilnimmt, und je ein Geistlicher von der Konfession der im Stadtschulbezirk vorhandenen

---

[1]) von Rönne I S. 342.

[2]) vgl. Loening S. 129, v. Br. Volkssch. S. 528, v. Br. Schulunterhaltungsgesetz S. 140.

[3]) Centr. Bl. S. 271.

Schulen und ein Lehrer oder Rektor in die Schuldeputation aufgenommen wird[1]).

Hierdurch und durch ein Hinwirken auf vermehrte Aufnahme von Lehrern (Rektoren) in die Schulvorstände und Schuldeputationen wurde der alten Forderung der Lehrer auf Heranziehung zu Aufsichtsfunktionen Rechnung getragen[2]).

Die Zusammensetzung von Schuldeputation und Schulvorstand ist in dem Schulunterhaltungsgesetz von 1906[3]) einheitlich geregelt[4]).

Die Schuldeputation besteht aus Mitgliedern des Gemeindevorstandes, aus Stadtverordneten, aus des Erziehungs- und Volksschulwesens kundigen Männern, darunter mindestens einem Rektor oder Lehrer, und aus Geistlichen, ev. auch einem Rabbiner.

Die zuständigen Kreisschulinspektoren nehmen an den Sitzungen der Schuldeputation als Commissare der Schulaufsichtsbehörde teil und sind auf Verlangen jederzeit zu hören. Die Schuldeputation kann sich — wie das bisher schon vielfach der Fall war — als ausführenden Organs einer Schulkommission bedienen (§ 55 V. U. Ges.).

Der Schulvorstand auf dem Lande — das Gesetz unterscheidet zwischen Landgemeinden, die einen eigenen Schulverband bilden und Gesamtschulverbänden — besteht gleichfalls aus Vertretern der Gemeinde bezw. der Gemeinde- und Gutsbezirke, einem Lehrer, Geistlichen und ev. einem Rabbiner. Der Ortsschulinspektor hat dieselben Rechte wie in den städtischen Schuldeputationen der Kreisschulinspektor. In grösseren Landgemeinden kann — wie das zum Teil früher schon geschehen war — eine Schuldeputation eingesetzt werden[4]). Durch die III. Ausführungsanweisung wird die Schulaufsichtsbehörde ermächtigt, die Befugnisse der Schuldeputation in den nicht kreisfreien Städten ähnlich wie in den kreisfreien Städten zu erweitern[5]).

---

[1]) v. Br. Schulunterhaltungsges. S. 139. v. Br. Volkssch. S. 522.

[2]) vgl. Erl. v. 22 Februar 1902 v. Br Volkssch. S. 535.

[3]) Gilt in der ganzen Monarchie ausser Westpreussen u. Posen.

[4]) v Bremen Schulunterhaltungsges. S. 146

[4]) bei über 10000 Einwohnern und bei über 3000 Einwohnern mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde.

[5]) v. Bremen Schulunterhaltungsgesetz. S. 220.

Lebenslauf.

Geboren bin ich am 11. Dezember 1890 zu Bonn. Ich bin katholischer Konfession und ein Sohn des Geheimen Regierungs- und Prov. Schulrats Dr. Egon Schunck und seiner Ehefrau Christine geb. Grebel zu Coblenz. Nach dem Besuch der Gymnasien zu Bonn, Sigmaringen und Coblenz studierte ich Rechts- und Staatswissenschaft, zunächst an der Universität Freiburg, wo ich gleichzeitig meiner Dienstpflicht genügte, sodann an den Universitäten Genf, München und Bonn. Am 24. Juli 1914 bestand ich am Oberlandesgericht Cöln die erste juristische Staatsprüfung. Bei Ausbruch des Krieges wurde ich zum L. I. R. 25 eingezogen und habe bei diesem Regiment den Feldzug als Offizier mitgemacht. Nach meiner Entlassung aus dem Heeresdienst wurde ich auf 6 Monate dem Amtsgericht zu Boppard überwiesen und sodann in die allgemeine Staatsverwaltung übernommen. Nach dreimonatiger Beschäftigung an der Regierung zu Cöln wurde ich zur weiteren Ausbildung dem Landratsamt Coblenz-Land zugeteilt.